

PROJETO DE LEI N.º 7.361-C, DE 2014
(Do Sr. Alceu Moreira)

Altera a redação do art. 2º, inciso V da Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, para inserir os §§ 1º, 2º e 3º; tendo parecer: da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, pela aprovação, com substitutivo (relator: DEP. DUARTE NOGUEIRA e relator substituto: DEP. ANTONIO CARLOS MENDES THAME); da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, pela aprovação, com substitutivo (relator: DEP. PEDRO CHAVES); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação deste, na forma do Substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, com subemenda substitutiva; e pela constitucionalidade, juridicidade, má técnica legislativa e, no mérito, pela rejeição do Substitutivo da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (relator: DEP. ROGÉRIO PENINHA MENDONÇA).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL;

AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E

DESENVOLVIMENTO RURAL; E

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54, RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

PUBLICAÇÃO DO PARECER DA
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 7.361, de 2014, pretende disciplinar a utilização de imóvel rural, localizado na zona de fronteira, como garantia em financiamentos bancários para custeio ou investimento agrícola e pecuário.

Propõe alteração do artigo 2º, da Lei nº 6.634, de 1979, para permitir que as transações com imóveis rurais em Faixas de Fronteira destinadas a financiamentos bancários, cujo objeto seja custeio ou investimento agrícola e pecuário não sejam submetidas ao assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional.

Também, acrescenta dispositivo para limitar a atuação das instituições financeiras que possuam capital estrangeiro, dispondo que só poderão utilizar o domínio, a posse ou qualquer direito real sobre o imóvel rural para fins de garantias de financiamentos bancários e coberturas de eventuais inadimplências, através de sua alienação, ficando vedada a exploração da terra diretamente ou por meio de terceiros.

Por fim, autoriza tabeliães e oficiais de registro a dar cumprimento ao disposto nesta lei, sem a necessidade de regulamentação específica.

As Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional-CREDN; Comissão de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR, aprovaram a matéria, na forma de Substitutivo.

A CAPADR, com seu substitutivo, em virtude da sanção da Lei nº 13.097, de 2015, que incluiu

§4º ao artigo 2º da Lei nº 6.634, de 1979, atendeu, em parte, a demanda do autor.

O Projeto de Lei tramita pelo regime Ordinário e está sujeito à Apreciação Conclusiva pelas Comissões.

A esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania compete analisar a proposta sob os aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito, sendo a apreciação conclusiva (mérito e art. 54, II do Regimento Interno).

No prazo, não foram oferecidas emendas.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A respeito da sua Constitucionalidade, a proposição envolve questão atinente à Defesa Nacional, sob a primazia do inciso “III”, artigo 21, da Constituição Federal de 1988.

Não somente pelo seu evidente intuito em promover o avanço econômico e social das regiões de fronteira, a proposta encontra respaldo no inciso “I”, do artigo 3º da Carta Magna, que trata do desenvolvimento nacional como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil.

Portanto, a proposta e os Substitutivos das Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – CREDN e Comissão de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR, têm perfeita compatibilidade com a Carta da República, não havendo vício de constitucionalidade que prejudique a sua aprovação.

Em relação à juridicidade, não se vislumbra afronta a princípio estabelecido ou observado pelo ordenamento jurídico.

No que tange à técnica legislativa, a proposição não se apresenta na sua melhor forma, sendo cogente que sejam observadas as determinações do art. 7º, da Lei Complementar nº 95, de 1998:

“Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

.....”

Diante de tal consideração, necessária adequação da técnica legislativa para assegurar que sejam satisfeitas as aspirações do autor com a apresentação do Projeto de Lei.

Assim, considerando a modificação realizada pela Lei nº 13.097, de 2015, para a complementação do intento da proposta é necessária alteração no correto diploma legal, qual seja a Lei nº 5.709, de 1971, que regula a aquisição do imóvel rural por estrangeiro e a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira.

Entretanto, o projeto em análise não diz respeito somente à Faixa de Fronteira, mas também a permitir o desenvolvimento regional, sobretudo do agronegócio, possibilitando o acesso a linhas de crédito mais atrativas, de modo a aumentar a competitividade do setor frente ao cenário internacional.

Tal como observado pelos pareceres das comissões anteriores, o setor produtivo, especialmente o agronegócio, enfrenta problemas de competitividade.

De tal maneira, a proposta é meritória ao cuidar do proprietário atingido por restrição legal que o limita a dar seu imóvel em garantia, o que lhe permitiria maior acesso a crédito e condições para

desenvolvimento de sua atividade econômica.

Nesse sentido, para completar o caminho traçado pelo presente Projeto de Lei, bem como dos substitutivos das comissões anteriores, com a devida adequação da técnica legislativa, melhor nos parece alterar o §2º, do artigo 1º, da Lei nº 5.709, de 1971, que regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, e dá outras providências. O disposto nesta Lei é anterior à Constituição Federal e impõe, em seu artigo 7º, que 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. Para dar maior segurança jurídica ao objetivo proposto é imperiosa a necessidade de alteração no parágrafo 4º do art. 2º da Lei nº 6.634, de 1979, estabelecendo o mesmo entendimento da Lei nº 5.709, de 1971.

Assim, considerando a alteração introduzida pela Lei nº 13.097, de 2015, que autorizou a oferta em garantia dos imóveis situados em Faixa de Fronteira sem o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, nada mais justo do que estender esta mesma possibilidade às instituições financeiras de capital estrangeiro, uma vez que se intenta a ampliação da oferta de crédito para estes proprietários.

Cumprе ressaltar ainda que, a Lei nº 13.506, de 2017, em seu art. 3º, § 2º, inciso II, veda às instituições financeiras a aquisição de bens imóveis não destinados ao próprio uso, salvo os recebidos em liquidação de empréstimos de difícil ou duvidosa solução, observada a norma editada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

Tal vedação impede que as instituições financeiras explorem imóveis, haja vista não ser esse o objetivo dessas entidades. Dessa forma, o intuito da alienação de terreno em faixa de fronteira ocorre única e exclusivamente com a finalidade de garantir ao credor a liquidação de seus créditos por meio da execução da garantia prestada na hipótese de inadimplemento da dívida por parte do devedor, conforme reza a boa prática bancária.

Portanto, dada a vedação imposta na própria Lei que rege o funcionamento das instituições financeiras, desnecessária a repetição da vedação, técnica que muitas vezes acaba por gerar insegurança jurídica.

O objetivo das instituições financeiras, conforme atestado pelo próprio CNM, como se depreende da normatização por ele promulgada, não é a aquisição de imóveis rurais para sua exploração, até mesmo por ser legalmente vedado, mas, sim, a possibilidade de conceder créditos, assegurando sua liquidação por meio da execução das garantias reais.

Por fim, cumpre destacar que a Constituição Federal estipula a isonomia de tratamento entre instituições financeiras de capital estrangeiro, bem como às regras relacionadas à utilização de imóveis rurais como garantia a operações financeiras contratadas com instituição financeira de capital estrangeiro.

Portanto, com a finalidade de contemplar a proposição com a necessária adequação à técnica legislativa exigida, colocando-a em diploma legal apropriado, propõe-se a sua aprovação na forma de Subemenda Substitutiva.

Nosso voto é, então, pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e no mérito pela aprovação Projeto de Lei nº 7.361, de 2014, na forma do Substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR, com Subemenda Substitutiva anexa e pela constitucionalidade, juridicidade, má técnica legislativa e no mérito pela rejeição do Substitutivo da Comissão

de Relações Exteriores e Defesa Nacional - CREDN.

Sala da Comissão, em 27 de junho de 2019.

Deputado ROGÉRIO PENINHA MENDONÇA

Relator

**SUBEMENDA SUBSTITUTIVA AO SUBSTITUTIVO DA CAPADR
AO PROJETO DE LEI Nº 7.361, DE 2014**

*Altera a redação do art. 1º, da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971,
e o § 4º do art. 2º da Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979.*

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei permite a constituição de garantia real, inclusive a transmissão da propriedade fiduciária, de imóvel rural em favor de instituição financeira com capital estrangeiro, bem como o recebimento de imóvel rural em liquidação de crédito detido por instituição financeira com capital estrangeiro.

Art. 2º O artigo 1º da Lei 5.709, de 7 de outubro de 1971, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º.

§2º As restrições estabelecidas nesta Lei não se aplicam:

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

II – às hipóteses de constituição de garantia real, inclusive a transmissão da propriedade fiduciária, em favor de instituição financeira;

III – aos casos de recebimento de imóvel em liquidação de crédito detido por instituição financeira, por meio de realização de garantia de qualquer natureza, dação em pagamento ou qualquer outra forma.

Art. 3º O parágrafo 4º do art. 2º da Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º.....

§4º Excetua-se do disposto nos incisos V e VI a hipótese de constituição de garantia real, inclusive a transmissão da propriedade fiduciária, em favor de instituição financeira, bem como o recebimento de imóvel rural em liquidação crédito detido por instituição financeira por meio de realização de garantia, dação em pagamento ou outra forma.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 27 de junho de 2019.

Deputado ROGÉRIO PENINHA MENDONÇA

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 7.361/2014, na forma do Substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, com subemenda substitutiva; e pela constitucionalidade, juridicidade, má técnica legislativa e, no mérito, pela rejeição do Substitutivo da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Rogério Peninha Mendonça, contra os votos dos Deputados Renildo Calheiros, José Guimarães e Talíria Petrone. Os Deputados Chico Alencar e Ivan Valente apresentaram voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Felipe Francischini - Presidente, Bia Kicis, Lafayette de Andrada e Caroline de Toni - Vice-Presidentes, Aguinaldo Ribeiro, Alceu Moreira, Alencar Santana Braga, Arthur Oliveira Maia, Aureo Ribeiro, Beto Rosado, Bilac Pinto, Celso Maldaner, Clarissa Garotinho, Daniel Freitas, Darci de Matos, Delegado Marcelo Freitas, Diego Garcia, Eduardo Bismarck, Eduardo Cury, Enrico Misasi, Fábio Trad, Geninho Zuliani, Gilson Marques, Herculano Passos, Hiran Gonçalves, João Campos, João H. Campos, João Roma, Joenia Wapichana, José Guimarães, Josimar Maranhãozinho, Léo Moraes, Luis Tibé, Luiz Flávio Gomes, Luizão Goulart, Marcelo Aro, Marcelo Ramos, Márcio Biolchi, Margarete Coelho, Nicoletti, Pastor Eurico, Patrus Ananias, Paulo Azi, Paulo Eduardo Martins, Paulo Teixeira, Pompeo de Mattos, Renildo Calheiros, Rubens Bueno, Samuel Moreira, Sergio Toledo, Sergio Vidigal, Shéridan, Talíria Petrone, Aliel Machado, Angela Amin, Capitão Wagner, Cássio Andrade, Delegado Pablo, Dr. Frederico, Edio Lopes, Francisco Jr., Giovanni Cherini, Lucas Redecker e Pedro Lupion.

Sala da Comissão, em 13 de agosto de 2019.

Deputado FELIPE FRANCISCHINI
Presidente

**SUBEMENDA SUBSTITUTIVA ADOTADA PELA CCJC
AO SUBSTITUTIVO DA CAPADR
AO PROJETO DE LEI Nº 7.361, DE 2014**

Altera a redação do art. 1º, da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, e o § 4º do art. 2º da Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei permite a constituição de garantia real, inclusive a transmissão da propriedade fiduciária, de imóvel rural em favor de instituição financeira com capital estrangeiro, bem como o recebimento de imóvel rural em liquidação de crédito detido por instituição financeira com capital estrangeiro.

Art. 2º O artigo 1º da Lei 5.709, de 7 de outubro de 1971, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º.

§2º As restrições estabelecidas nesta Lei não se aplicam:

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

II – às hipóteses de constituição de garantia real, inclusive a transmissão da propriedade fiduciária, em favor de instituição financeira;

III – aos casos de recebimento de imóvel em liquidação de crédito detido por instituição financeira, por meio de realização de garantia de qualquer natureza, dação em pagamento ou qualquer outra forma.

Art. 3º O parágrafo 4º do art. 2º da Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º.....

§4º Excetua-se do disposto nos incisos V e VI a hipótese de constituição de garantia real, inclusive a transmissão da propriedade fiduciária, em favor de instituição financeira, bem como o recebimento de imóvel rural em liquidação crédito detido por instituição financeira por meio de realização de garantia, dação em pagamento ou outra forma.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 13 de agosto de 2019.

Deputado FELIPE FRANCISCHINI
Presidente

VOTO EM SEPARADO DOS DEPUTADOS CHICO ALENCAR E IVAN VALENTE

I - RELATÓRIO

Busca a proposição ora em exame, Projeto de Lei nº 7.361, de 2014, alterar a redação do art. 2º da Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, para inserir os §§ 1º, 2º e 3º, de forma a excetuar da restrição prevista no referido dispositivo as transações com imóveis rurais que se destinem a financiamentos bancários, cujo objeto seja custeio ou investimento agrícola e pecuário, nos quais se conceda a propriedade da terra como garantia.

Foi, então, a presente proposição distribuída para análise das Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; da Comissão de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Desenvolvimento Rural e a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para análise do mérito e o art. 54 do Regimento

Interno da Câmara dos Deputados.

Trata-se de projeto sujeito à apreciação conclusiva pelas Comissões.

As duas primeiras comissões de mérito, a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) e a Comissão de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), aprovaram a matéria, na forma de Substitutivo próprio.

Nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, no prazo regimental, não foram oferecidas emendas.

Subsequentemente, o Relator designado apresentou seu parecer pela “constitucionalidade, juridicidade, e no mérito pela aprovação do Projeto de Lei n 7.361, de 2014, na forma do Substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR, com Subemenda Substitutiva anexa e pela constitucionalidade, juridicidade e má técnica legislativa do Substitutivo da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CREDN”.

É o relatório.

II - VOTO

Discordando do posicionamento externado pelo nobre Relator é que apresentamos o presente Voto em Separado, nos seguintes a seguir.

Entendemos que não há qualquer objeção quanto aos pressupostos formais de constitucionalidade do projeto e dos Substitutivos aprovados pela Comissão de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Desenvolvimento Rural e pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, que não apresentam qualquer vício em relação à Constituição Federal.

Já a técnica legislativa, do projeto e dos Substitutivos aprovados pela Comissão de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Desenvolvimento Rural e pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, não está adequada aos comandos da Lei Complementar n.º 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, notadamente o que reza o seu art. 7º a respeito da indicação pelo primeiro artigo do texto do objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação.

Com relação às análises de constitucionalidade material e de juridicidade, que acabam por se confundir com o mérito da matéria, consideramos que a proposição não merece prosperar.

O que busca, na prática, a proposição, é tornar sem efeito a vedação, constante no do art. 2º da Lei nº 6.634/79, da prática de atos referentes a: transações com imóvel rural que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio, da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel ou participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural; na Faixa de Fronteira.

Nos termos propostos no projeto, ficariam excetuadas dessa restrição as transações com imóveis rurais que se destinem a financiamentos bancários, cujo objeto seja custeio ou investimento agrícola e pecuário, nos quais se conceda a propriedade da terra como garantia.

Somos frontalmente contra a possibilidade de que se permita que instituições bancárias de capital estrangeiro possam ter o domínio, a posse ou qualquer direito real sobre o imóvel na Faixa de Fronteira.

A Faixa de Fronteira, no território da República Federativa do Brasil, é regulamentada pela Lei

nº 6.634, de 1979, que estabelece, em seu art. 1º, como área indispensável à Segurança Nacional, a faixa interna de cento e cinquenta quilômetros de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional.

Tal norma também contempla a regulamentação quanto à ocupação, colonização, titularidade, uso, concessão, exploração e aproveitamento das terras que se situem na Faixa de Fronteira, condicionando o exercício de tais práticas ao assentimento do Conselho de Segurança Nacional.

Fazemos nossos, como argumentação contrária à proposição ora em apreço, os ensinamentos de José Cretella Júnior, que assim leciona:

*“O fundamento da criação da faixa de fronteira, em nosso direito, é tríplice, resumindo-se nos desideratos expressos com três vocábulos: **segurança nacional, progresso e nacionalização**. O primeiro fundamento é claro, preciso, insofismável. O Brasil, país de extensa faixa litorânea, limitando com os demais países da América do Sul, exceto com o Equador e com o Chile, viu-se forçado a exercer severa vigilância na zona limítrofe, o que se traduziu, em concreto, no estabelecimento de colônias militares ou postos de observação, desde a época imperial. Entende-se também o segundo fundamento, porque é nas fronteiras que mais se faz sentir influência estrangeira desnacionalizante. Por isso, cumpre criar e desenvolver núcleos de população nacional, nos trechos situados defronte de zonas ou localidades prósperas do país vizinho e onde haja exploração de minas, indústria pastoril ou agrícola em mãos de estrangeiros do país limítrofe (...).” (Comentários à Constituição Brasileira de 1988, Vol. 3, Rio de Janeiro/RJ, Forense, 1991) (grifos nossos)*

A necessidade de um espaço territorial de segurança paralelo à linha de fronteira é historicamente alicerçada, então, na necessidade de garantia da soberania territorial do país.

Perante esta realidade inconteste, resta óbvio e cristalino que a possibilidade de instituições bancárias de capital estrangeiro terem o domínio de propriedades na Faixa de Fronteira colide frontalmente com o interesse de garantia da soberania pátria e da segurança nacional, motivo pelo qual expressamos nossa posição contrária ao mérito da proposição ora em exame.

Para além da mera inconveniência, o acima exposto deixa claro que há colisão frontal da proposição com os seguintes dispositivos constitucionais (grifos nossos):

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

*I - **a soberania;**”*

“Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

[...]

*II - **garantir o desenvolvimento nacional;**”*

“Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

*I - **independência nacional;**”*

Dessa forma, apresentamos o voto pela inconstitucionalidade, injuridicidade e má técnica legislativa do Projeto de Lei nº 7.361, de 2014, e dos Substitutivos da Comissão de Agricultura, Pecuária e

Abastecimento e Desenvolvimento Rural e da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, bem como, no mérito, pela rejeição de todos.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado CHICO ALENCAR

Deputado IVAN VALENTE