



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
NÚCLEO DE ESTUDOS COMPARADOS DA AMAZÔNIA E DO CARIBE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA AMAZÔNIA

Clarissa Vencato Rosa da Silva

**DIREITOS REAIS EM FAVOR DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS  
ESTRANGEIRAS SOBRE IMÓVEIS RURAIS NA FAIXA DE FRONTEIRA**

Boa Vista  
2017

Clarissa Vencato Rosa da Silva

DIREITOS REAIS EM FAVOR DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS ESTRANGEIRAS  
SOBRE IMÓVEIS RURAIS NA FAIXA DE FRONTEIRA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Amazônia do Núcleo de Estudos Comparados da Amazônia e do Caribe, da Universidade Federal de Roraima. Linha de pesquisa: Desenvolvimento Regional e Urbano e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Fernando César Costa Xavier

2017

Clarissa Vencato Rosa da Silva

DIREITOS REAIS DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS ESTRANGEIRAS SOBRE  
IMÓVEIS RURAIS NA FAIXA DE FRONTEIRA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Amazônia do Núcleo de Estudos Comparados da Amazônia e do Caribe, da Universidade Federal de Roraima. Linha de pesquisa: Desenvolvimento Regional e Urbano e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Fernando César Costa Xavier

---

Prof. Dr. Fernando César Costa Xavier  
Orientador/ Universidade Federal de Roraima – UFRR

---

Prof. Dr. Edson Damas da Silveira  
Universidade Federal de Roraima – UFRR

---

Prof. Dr. Rickson Rios Figueira  
Membro Externo / Universidade Federal de Roraima – UFRR

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais e irmãos, por todo o apoio, amor e paciência incondicionais, principalmente durante os períodos difíceis e de ausência em razão das obrigações profissionais e acadêmicas.

À minha grande amiga e sócia, Lucyana Ávila, que atualmente enfrenta grave problema de saúde, que sempre me apoiou, incentivou e me ajudou para que a conclusão dessa pesquisa fosse possível. Espero que possamos comemorar juntas em breve essa conquista.

Ao meu marido, Márcio Rosa da Silva, por acreditar em meu potencial e sempre me incentivar a chegar mais longe. Não estaria cursando Mestrado se não fosse você me incentivando e acreditando em minha capacidade.

Ao meu amigo, colega e Orientador, Dr. Fernando César Costa Xavier, que acompanha minha história há dez anos, desde o início da faculdade de Direito na UFRR, por todos os ensinamentos e pela amizade.

Aos amigos, que foram fonte fundamental de apoio nos momentos difíceis durante o ano de 2016, cuja força e amor a mim dispensados foram essenciais à superação de diversos desafios.

Por fim, ao corpo Docente do NECAR, por me proporcionarem com seus ensinamentos uma visão de mundo muito mais ampla e profunda para além das fronteiras do mundo jurídico, ensinamentos esses que serão guardados por toda a vida.

Aos meus pais, marido e irmãos, por me incentivarem a lutar por meus sonhos e objetivos, onde minha eterna gratidão pelo amor e apoio de vocês pois o resultado deste trabalho foi fruto do incentivo recebido.

## RESUMO

Este trabalho tem por objeto um tema de extrema relevância, diante do inegável interesse estrangeiro sobre as riquezas amazônicas, que remontam aos tempos da colonização, onde os movimentos de penetração territorial de caça ao índio e metais preciosos contribuíram para a formação das fronteiras nacionais. E justamente em razão da necessidade de defesa do território nacional e das fronteiras que a faixa de fronteira foi instituída, por ser área estratégica e fundamental ao exercício da soberania. Dessa forma, a legislação brasileira estabelece inúmeras vedações e rigorosos requisitos à aquisição de imóveis rurais por empresas estrangeiras, sobretudo em faixa de fronteira, área essa fundamental à defesa do território nacional e à potestade soberana. Justamente por isso, segundo a Lei nº 6.634/79, toda e qualquer atividade de uso, exploração, ocupação do solo por parte de estrangeiros em imóveis rurais situados na faixa de fronteira dependem de prévia autorização do Conselho de Defesa Nacional. Em janeiro de 2015, sobreveio a Lei nº 13.097/2015, que alterou a Lei nº 6.634/79, trazendo uma importante e polêmica alteração legislativa, qual seja, a dispensa da prévia oitiva do Conselho de Defesa Nacional para estabelecer Direitos Reais de Garantia em favor de instituições financeiras estrangeiras sobre imóveis rurais na faixa de fronteira. Assim, as consequências da referida alteração legislativa serão abordadas no decorrer desta pesquisa.

Palavras-chave: Estrangeiros. Faixa de fronteira. Imóvel rural. Soberania. Desenvolvimento.

## ABSTRACT

This work has as its object a very relevant subject, in the face of the undeniable foreign interest in the Amazonian riches, that go back to the times of colonization, where the movements of territorial penetration of Indian hunting and precious metals contributed to the formation of national borders. And precisely because of the need to defend the national territory and the frontiers that the border strip was established, since it is a strategic and fundamental area for the exercise of sovereignty. Thus, Brazilian legislation establishes numerous restrictions and strict requirements for the acquisition of rural properties by foreign companies, especially in the border area, an area that is fundamental to the defense of the national territory and sovereign power. Precisely for this reason, according to Law No. 6,634 / 79, any activity of use, exploitation, occupation of the soil by foreigners in rural properties located in the border range depends on prior authorization from the National Defense Council. In January 2015, Law 13,097 / 2015, which amended Law 6,634 / 79, brought about an important and controversial legislative change, that is, the waiver of the prior hearing of the National Defense Council to establish Royal Security Favor of foreign financial institutions on rural properties in the border area. Thus, the consequences of this legislative amendment will be addressed in the course of this research.

Keywords: Foreigners. Border strip. Rural property. Sovereignty. Development.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2 FAIXA DE FRONTEIRA: ORIGEM, EVOLUÇÃO HISTÓRICA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO E PROTEÇÃO DA SOBERANIA .....</b>	<b>13</b>
2.1 TERRITÓRIO E SOBERANIA.....	13
<b>2.1.1 Conceitos Clássicos de Soberania: Rousseau, Hobbes e Bodin .....</b>	<b>15</b>
2.2 NOVOS CONTORNOS DO CONCEITO DE SOBERANIA.....	19
2.3 HISTÓRICO E EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DA FAIXA DE FRONTEIRA.....	23
2.4 IMPORTÂNCIA DA FAIXA DE FRONTEIRA .....	24
2.5 REGULAMENTAÇÃO LEGAL DA FAIXA DE FRONTEIRA.....	25
<b>2.5.1 Lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979.....</b>	<b>25</b>
<b>2.5.2 Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980 .....</b>	<b>27</b>
2.6 PROJETOS DE LEI QUE PRETENDEM A REDUÇÃO DA FAIXA DE FRONTEIRA .....	28
<b>2.6.1 PEC 49/2006 .....</b>	<b>28</b>
<b>2.6.2 PEC 235/2008.....</b>	<b>29</b>
2.7 POLÍTICAS PÚBLICAS EM PROL DA DEFESA DA SOBERANIA E DESENVOLVIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRA.....	30
<b>2.7.1 Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF.....</b>	<b>30</b>
<b>2.7.2 O Projeto de Lei nº 6.460/2013, que institui a Política Nacional de Defesa e Desenvolvimento da Amazônia Legal e da Faixa de Fronteira .....</b>	<b>32</b>
<b>3 A REGULAMENTAÇÃO LEGAL DO USO, OCUPAÇÃO E AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS POR PESSOAS JURÍDICAS ESTRANGEIRAS EM FAIXA DE FRONTEIRA .....</b>	<b>34</b>
3.1 DISTINÇÃO ENTRE EMPRESA BRASILEIRA E EMPRESA BRASILEIRA DE CAPITAL NACIONAL .....	35



3.1.1	Consequências da revogação do artigo 171, da Constituição Federal ...	36
3.1.2	Pareceres da Advocacia-Geral da União acerca da recepção e constitucionalidade do artigo 1º, §1º, da Lei nº 5.709/71 .....	38
3.2	REQUISITOS DA LEI Nº 5.709/71 PARA AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS EM FAIXA DE FRONTEIRA POR PESSOAS JURÍDICAS ESTRANGEIRAS.....	40
3.3	INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA Nº 01/2012 ENTRE O INCRA E O MDA .....	42
3.4	INSTRUÇÃO NORMATIVA/INCRA Nº 82/2015 E O SISTEMA NACIONAL DE AQUISIÇÃO E ARRENDAMENTO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS (SISNATE) .....	42
<b>4</b>	<b>DIREITOS REAIS DE GARANTIA EM FAVOR DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS ESTRANGEIRAS SOBRE IMÓVEIS RURAIS NA FAIXA DE FRONTEIRA SOB O ENFOQUE DA DEFESA NACIONAL .....</b>	<b>45</b>
4.1	O CONSELHO DE DEFESA NACIONAL .....	45
4.1.1	Oitiva prévia do Conselho de Defesa Nacional em assuntos relacionados à faixa de fronteira .....	47
4.2	A ALTERAÇÃO TRAZIDA PELA LEI Nº 13.097/2015.....	48
4.3	DIREITOS REAIS DE GARANTIA .....	49
4.3.1	Principais modalidades de direitos reais de garantia sobre imóveis rurais: penhor, hipoteca e alienação fiduciária: noções gerais .....	50
4.3.2	A vedação do chamado pacto comissório.....	52
4.4	POSSÍVEIS VANTAGENS DA ALTERAÇÃO PROMOVIDA PELA LEI Nº 13.097/2015 NA LEI Nº 6.634/79.....	53
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>57</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A História registra inúmeras guerras e conflitos entre as nações em busca de expansão territorial e riquezas; inclusive, muitas das fronteiras fixadas entre as nações, e que permanecem reconhecidas até hoje, foram originadas de conflitos armados.

Os limites jurídico-políticos entre as nações, quando não demarcados por acidentes geográficos ou elementos naturais (montanhas, depressões, rios, mares, florestas), são estabelecidos de forma imaginária, sendo demarcados por pilares, boias, marcos de concreto, dentre outros elementos que demarcam os limites territoriais de cada Estado.

Tal delimitação é imprescindível, para fins de reconhecimento dos limites territoriais da atuação soberana de cada Estado, bem como para estabelecimento das áreas consideradas estratégicas para o fortalecimento e defesa das fronteiras contra ameaças estrangeiras.

Nesse contexto, surge a faixa de fronteira como área fundamental à defesa da soberania e segurança nacionais, consistente na faixa de 150km de extensão a partir do limite territorial do Brasil, área de inegável importância estratégica.

E, justamente em razão dessa primordial importância estratégica da faixa de fronteira, a legislação brasileira prevê rigorosos requisitos quanto à ocupação, exploração de atividades de quaisquer natureza, bem como a aquisição ou ocupação de imóveis rurais situados nessa região, sobretudo com relação a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, de forma a coibir a ocupação alienígena desenfreada em solo brasileiro, em especial em uma área fundamental à defesa do território nacional.

Logo, não só a aquisição, como também a constituição de direitos reais de garantia em favor de estrangeiros sobre imóveis rurais situados na faixa de fronteira não são vedados em nosso ordenamento jurídico, mas dependem da rigorosa autorização prévia do Conselho de Defesa Nacional, órgão consultivo do Presidente da República em todos os assuntos relacionados à segurança e à defesa nacionais.

No entanto, em 19 de janeiro de 2015, sobreveio a lei nº 13.097/2015, que retirou a exigência do assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional para constituição de Direitos Reais de Garantia em favor de instituições financeiras

estrangeiras sobre imóveis rurais localizados em faixa de fronteira, permissivo legal esse que será discutido na presente pesquisa, onde, apesar de ainda não ter havido tempo hábil suficiente para avaliar os impactos da referida alteração legislativa, a mesma será analisada sob o enfoque da defesa nacional, de forma a avaliar as possíveis consequências positivas da medida para o desenvolvimento regional.

Assim o problema de pesquisa procurou responder à seguinte pergunta: a dispensa da autorização do Conselho de Defesa Nacional para a instituição de direitos reais de garantia em favor de instituições financeiras estrangeiras sobre imóveis rurais situados em faixa de fronteira ameaça o exercício da soberania em território nacional?

Trabalha-se com a hipótese de que a possibilidade de instituição de direitos reais de garantia em favor de instituições financeiras estrangeiras sobre imóveis rurais em faixa de fronteira sem a necessidade de autorização do Conselho de Defesa Nacional não representa ameaça à soberania nacional, e pode representar uma ferramenta que desburocratizou o procedimento de contração de empréstimos com instituições estrangeiras, o que poderá impulsionar o desenvolvimento regional, na medida em que permite aos proprietários de imóveis rurais terem acesso a uma maior oferta de crédito.

Ainda, a hipótese procurará demonstrar a importância da mitigação do excessivo rigorismo existente na política nacional de proteção das fronteiras, as quais, muitas vezes, acabam representando verdadeiro entrave ao desenvolvimento a partir do momento em que a excessiva burocracia desestimula possíveis investidores estrangeiros a investirem recursos nessas áreas.

O objetivo geral da presente pesquisa é analisar as possíveis consequências positivas ou negativas da alteração legislativa ora abordada, sem perder de vista o fato de que ainda não houve tempo hábil para avaliar os impactos da referida lei.

Como objetivos específicos, esta pesquisa pretende apresentar a origem histórica da faixa de fronteira e sua importância estratégica para a defesa do território nacional, bem como as políticas públicas de defesa e desenvolvimento das fronteiras; Abordar a regulamentação legal da aquisição de imóveis rurais por empresas estrangeiras em faixa de fronteira, bem como os casos em que se exige autorização do

Conselho de Defesa Nacional para uso, exploração ou aquisição de terras por estrangeiros na referida área; e por fim, demonstrar que a alteração trazida pela Lei nº 13.097/2015, que inseriu o §4º no art. 2º da Lei nº 6.634/79, retirando a exigência da autorização do Conselho de Defesa Nacional para que instituições financeiras estrangeiras tomem móveis rurais situados em faixa de fronteira como garantia do pagamento de dívidas, é compatível com a política de defesa das fronteiras e pode representar uma maior facilidade para atrair investimentos estrangeiros no país sem, contudo, diminuir-lhe a soberania.

Quanto à metodologia empregada, a presente pesquisa, de teor predominantemente bibliográfico, não pretende fundar-se em pesquisa de campo ou estudo de caso, mas sim fazer uma análise abstrata sobre a regulamentação legal da aquisição imobiliária e instituição de direitos reais de garantia em favor de instituições financeiras estrangeiras sobre imóveis rurais na faixa de fronteira brasileira, para assim analisar os possíveis impactos positivos ou negativos da referida mudança.

O trabalho foi dividido em três capítulos, sendo que o capítulo I aborda a origem histórica e regulamentação legal da faixa de fronteira; o capítulo II apresenta a regulamentação legal do uso, ocupação e aquisição de imóveis rurais em faixa de fronteira por estrangeiros e, por fim, o capítulo III aborda o tema central, que é a constituição de direitos reais de garantia em favor de instituições financeiras estrangeiras sobre imóveis rurais na faixa de fronteira e as possíveis vantagens da medida.

## **2 FAIXA DE FRONTEIRA: ORIGEM, EVOLUÇÃO HISTÓRICA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO E PROTEÇÃO DA SOBERANIA**

A extensão territorial e o estabelecimento dos limites fronteiriços do Brasil, tal como atualmente concebida, deveu-se a dois fatores importantes: os tratados de limites com as nações vizinhas, porquanto o Brasil foi um dos poucos países que conseguiu dirimir questões fronteiriças praticamente sem guerras, por meio do uso da diplomacia; e os movimentos de expansão e penetração territorial dos colonizadores, fator esse que culminou na dilatação das fronteiras e na necessidade de demarcação de áreas específicas destinadas à defesa da soberania e do território nacional: trata-se da faixa de fronteira.

Segundo Montanari (2005), denomina-se Faixa de Fronteira a faixa de cento e cinquenta quilômetros de largura ao longo da linha-limite do território nacional, área essa que representa uma das grandes prioridades em termos de Segurança Nacional, diante de sua inegável importância estratégica.

### **2.1 TERRITÓRIO E SOBERANIA**

A definição de fronteiras entre os Estados pode ocorrer de várias formas, seja em razão das já existentes fronteiras naturais (rios, mares, montanhas, depressões e acidentes geográficos, florestas, etc), seja em razão da fixação de marcos físicos (pilares de concreto, muralhas, bóias, etc) para ratificar as linhas imaginárias que dividem as fronteiras, linhas essas que tanto podem originar-se de tratados diplomáticos ou de arbitragem internacional quanto de conflitos bélicos por território.

O que realmente forma a fronteira dos Estados não são as linhas naturais ou artificiais, e sim as *zonas* que de um lado e de outro as acompanham. Nessas zonas é que se encontra, muitas vezes, a máxima pressão das forças econômicas, políticas, morais e militares dos povos limítrofes, e não servem elas apenas de meio de separação, mas também de interpenetração de culturas, interesses e objetivos diferentes (AZAMBUJA, 2008, p. 56).

Todavia, o estudo da faixa de fronteira e de sua importância estratégica não podem ocorrer sem que, antes, sejam esmiuçados os elementos componentes do Estado, quais seja, o povo, o território e a soberania, sendo que apenas os dois últimos são pertinentes para o tema da pesquisa, os quais serão doravante explicados.

O território como elemento integrante do Estado é “a base física, a porção do globo por ele ocupada, que serve de limite à sua jurisdição e lhe fornece recursos materiais. O território é o país propriamente dito” (AZAMBUJA, 2008, p. 54).

É na porção territorial que impera toda a soberania do Estado, que exerce todo o seu poder de império sobre todo e qualquer indivíduo que lá se encontre, seja ele nacional ou estrangeiro, este último também sujeito à jurisdição do Estado em cujo solo se encontre.

A conservação da harmonia e ordem social, bem com a observância das normas de conduta são verdadeira manifestação de soberania, poder esse que é, na verdade, um poder-dever que, ao mesmo tempo em que se impõe sobre os indivíduos de forma cogente para manter a hierarquia e a paz social, garante-lhes proteção.

Esse poder é, pois, o governo, um dos elementos essenciais do Estado, e é exercido em todo o seu território, e é supremo, dotado de coação irresistível pelos indivíduos a ele sujeitos (AZAMBUJA, 2008).

A soberania do Estado exercida sobre os indivíduos e seus grupos sociais é o poder que o torna independente dos demais Estados, poder esse supremo, que não está hierarquicamente condicionado a nenhum outro poder e a nenhum outro Estado, tampouco concorre com outro poder soberano no âmbito da mesma circunscrição territorial. No entanto, é importante destacar que o poder soberano não é um elemento que, por si só, define a existência de um Estado, a exemplo dos Estados-membros da República Federativa do Brasil, que não são autônomos (AZAMBUJA, 2008).

Um Estado é considerado soberano quando, sob o aspecto interno, dele emanam todas as normas que regulamentam a vida em sociedade, prevendo direitos, deveres e impondo sanções quando da violação destas normas. E, sob o aspecto externo, significa dizer que inexistente hierarquia mundial entre os Estados, de modo que

nenhum está submisso ou subjugado por outro Estado, diante da igualdade no plano internacional (AZAMBUJA, 2008).

### **2.1.1 Conceitos Clássicos de Soberania: Rousseau, Hobbes e Bodin**

A concepção de soberania do Estado adquiriu diversas acepções ao longo dos séculos, onde o substrato teórico do que hoje se compreende por soberania foi fruto da obra de diversos juristas e filósofos, destacando-se Jean-Jacques Rousseau, Thomas Hobbes e Jean Bodin.

Thomas Hobbes, assim como Rousseau, concebe uma visão contratualista da sociedade e do Estado, visão essa que predominou durante os séculos XVI e XVIII, segundo a qual os indivíduos somente conseguiriam viver harmonicamente em sociedade por meio de um pacto social que legitima o Estado para estabelecer as normas sociais e a subordinação política. E, a partir do século XIX e até mesmo no século XX, os contratualistas passaram a ser duramente contestados pelos defensores de concepções modernas de Estado e Soberania, tais como Henry Maine (WEFFORT, 2006).

Jean-Jacques Rousseau (2003), em sua obra *O Contrato Social*, explica que todos os homens nascem livres, liberdade essa que necessita ser mitigada para garantir a sobrevivência da própria sociedade, sendo parte dessa liberdade renunciada em favor do Estado, surgindo um poder que se impõe sobre todos, poder esse que é legitimado pelos próprios cidadãos.

E, para tentar explicar a origem desse poder, Rousseau (2003) narra a diferença entre o Direito e o Direito do mais forte, explicando que, a partir do momento em que cessa a força, não resta direito algum. Em outras palavras, ceder à imposição da força é diferente de obedecer, porque a força não produz direito, mas tão-somente sujeição.

A ordem social, segundo Rousseau, é um direito que não advém da força ou da natureza, mas de convenções. Dessa forma, o contrato social nasce a partir do momento em que os homens, diante da necessidade de viver em sociedade de forma harmônica onde estes e seus bens gozem de proteção, renunciam a uma parcela de sua liberdade em favor do Estado, que, em troca, oferece proteção aos indivíduos. Assim, as cláusulas do contrato são tacitamente acatadas e obedecidas, cuja violação implica o retorno ao estado primitivo do caos e da força bruta (2003).

A pessoa política, então, é formada pela associação entre os particulares, ou seja, o povo, também chamados de cidadãos, que participam e legitimam a autoridade soberana, dando origem a um corpo moral e coletivo, ou seja, a república. Assim, a pessoa pública é denominada Estado quando é passivo, de soberano, se ativo, e de poder se o comparam a seus iguais” (ROUSSEAU, 2003).

Nesse sentido, delinea-se a concepção de soberania defendida por Rousseau, qual seja, o poder legitimado pela vontade geral que direciona as forças do Estado para o bem comum, poder esse inalienável, porquanto somente deve atuar em nome do interesse coletivo, não do particular, pois, “se a discordância dos interesses particulares tornou necessária a fundação das sociedades, a harmonia desses interesses a possibilitou” (ROUSSEAU, 2003, p. 39).

Como a natureza dá ao homem um poder absoluto sobre todos os seus membros, o pacto social dá ao corpo político um poder absoluto sobre todos os seus; e é este mesmo poder que ,encaminhado pela vontade geral, tem o nome de soberania, como já disse (ROUSSEAU, 2003, p. 43).

Ainda, Rousseau explica acerca da indivisibilidade da soberania, caráter esse fundado nas mesmas razões da inalienabilidade, pois o Estado não pode atuar de outra forma que não em nome do interesse da coletividade, sendo vedada a atuação segundo vontades particulares:

Porque a vontade é geral, ou não; ou é a do corpo do povo, ou só de uma parte dele. No primeiro caso, a vontade declarada é um ato de soberania e faz lei; no segundo, não é mais que uma vontade particular, ou ato de magistratura; é, quando muito, um decreto (ROUSSEAU, 2003, p. 40).



Thomas Hobbes descreve o Estado Natural do ser humano e a necessidade de sobrevivência, justificando que o domínio e a subjugação, fruto das desigualdades de capacidades físicas e intelectuais entre os homens, são atitudes adotadas por indivíduos que visam proteger-se contra agressões ou dominação por seus iguais, por meio da dominação de tantos homens quantos bastem para nenhuma outra força ou poder surja para atacá-los (HOBBS, 2009).

A teoria hobbesiana (2009) da soberania destaca que, diante da ausência de um poder maior que se imponha sobre os indivíduos, estes acabam por subjugarem-se, dominarem-se e a destruírem-se a si próprios para sobreviverem. As leis naturais (piedade, equidade justiça, etc) são cabalmente contrárias às paixões humanas (ambição, cólera, vingança, etc).

No entanto, a lei fundamental da natureza estabelecia que os homens sempre buscassem a paz, onde cada indivíduo deveria renunciar aos seus direitos sobre todas as coisas, para contentarem-se em exercer seus direitos e liberdade permitindo o mesmo aos seus iguais, sob pena de viverem conflitos intermináveis. Não se tratava de uma abdicação total de direitos, mas tão-somente de uma limitação, uma renúncia à possibilidade ilimitada de usufruir da liberdade, levando-se em consideração o que lhe foi reciprocamente transferido (HOBBS, 2009).

Nesse contexto, a transferência mútua de direitos dava-se por meio de contratos. E é exatamente essa a ideia que lastreia a visão Hobbesiana de soberania, fundada num pacto social ao qual todos os indivíduos estariam obrigados a obedecê-lo, diante da existência de um poder superior que estabelece sanções para o seu descumprimento.

Num pacto em que ninguém cumpre prontamente sua parte, mas em que há confiança mútua, na condição de simples natureza (condição de guerra de todos contra todos), se houver uma mínima suspeita, desde que seja razoável, o pacto torna-se nulo. Entretanto, se existir um poder acima daquele dos contratantes, com força e direito suficientes para impor o cumprimento do pacto ele não será nulo. As palavras, sozinhas, são insuficientes para fazer que seja garantido o cumprimento por ambas as partes, pois são fracas diante da ambição, da avareza, da cólera e de outras paixões dos homens, quando estes não sentem o temor de um poder coercitivo; esse poder não existe na condição de mera natureza, em que todos os homens são iguais e juizes da retidão dos seus próprios temores. (...) Num estado civil onde existe um poder apto a coagir os que, de alguma forma, violaram sua palavra, esse temor não é razoável

então, por isso, quem, em virtude do pacto, está obrigado a ser o primeiro a cumprir com sua parte tem o dever de fazê-lo (HOBBS, 2009, p. 102).

O Estado soberano é, pois, segundo Thomas Hobbes, o fruto da imposição de restrições à liberdade e ao direito dos homens para garantir a sobrevivência dos próprios homens e da sociedade, por meio da outorga de poderes a um homem, ou a uma assembleia de homens para que estes representem o interesse da coletividade. Era o surgimento do Leviatã, o monstro alado que mantém sob a autoridade de suas asas todos os indivíduos (AZAMBUJA, 2008):

(...) é o único caminho para instituir um poder comum, capaz de defender a todos das invasões estrangeiras e das injúrias que uns possam fazer aos outros, garantindo-lhes, assim, segurança suficiente para que, mediante seu próprio trabalho e graças aos frutos da terra, possam alimentar-se e viver satisfeitos; isso equivale a dizer: é preciso designar um homem ou uma assembleia de homens para representar a todos, reconhecendo-se e considerando-se cada membro da multidão como autor de todos os atos que aquele que representa sua pessoa possa praticar, em tudo o que se refere à paz e à segurança comuns, submetendo, assim, suas vontades à vontade do representante, e seus julgamentos a seu julgamento. (...) de modo que seria como se cada homem dissesse ao outro: desisto do direito de governar a mim mesmo e cedo-o a este homem, ou a esta assembleia de homens, dando-lhe autoridade para isso, com a condição de que desistas também de teu direito, autorizando, da mesma forma, todas as suas ações. Dessa forma, a multidão assim unida numa só pessoa passa a chamar-se Estado (em latim, *Civitas*). Essa é a geração do grande Leviatã, ou, antes (para usarmos termos mais reverentes, daquele Deus mortal a quem devemos, abaixo do Deus imortal, nossa paz e defesa (HOBBS, 2009, p. 126).

Considerado o principal teórico do conceito de soberania, o pensador francês Jean Bodin, define o Estado como aquele ente supremo dotado de um poder perpétuo, o governo justo de muitas famílias, poder esse absoluto, por inexistir qualquer outro acima dele, cuja perpetuação decorre da imposição do uso da força coativa sobre os indivíduos de forma contínua como forma de estabelecer a obediência (BOBBIO, 2003).

O uso da força como imposição coativa sobre os indivíduos em *ultima ratio*, bem retratada por Hobbes ao narrar a transição do Estado natural ao Estado dotado de poder soberano, é privilégio exclusivo do poder político ou poder soberano. Assim, Jean Bodin ensina que, dentre as principais formas de poder (poder patriarcal do pai sobre seus filhos, poder da Igreja ou espiritual, e poder político), o poder político ou poder do

Estado é o único cujo uso da força é possível, e muitas vezes também necessário para que o mesmo se mantenha. Contudo, esta não é a única condição, porque há, ainda, a exclusividade de seu império sobre uma determinada porção de território, isto é, a territorialidade para que o exercício da soberania seja possível (BOBBIO, 2003).

## 2.2 NOVOS CONTORNOS DO CONCEITO DE SOBERANIA

O estudo da soberania é tarefa deveras complexa, por se tratar de fenômeno não apenas político, porquanto também se manifesta sob os aspectos jurídico, cultural, histórico, social, econômico, dentre outros.

No entanto, dado o atual cenário político-econômico, o tradicional conceito de soberania, poder supremo inalienável e indivisível do Estado, não condicionado a nenhum outro, tradicionalmente concebido como aquele poder cogente e inviolável que se impunha sobre os indivíduos e contra intervenções estrangeiras que pudessem diminuir ou ameaçar a potestade do Estado, necessita ser reformulado, sobretudo em razão do fenômeno mundial da globalização, que levou várias nações a, inclusive, eliminarem fronteiras, barreiras e outros entraves para viabilizar e incentivar as trocas comerciais entre países e o trânsito de pessoas, a exemplo da União Europeia.

O artigo 1º da Constituição Federal estabelece, em seu inciso I, que a soberania é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. E, modernamente, tanto sob o ponto de vista da soberania interna quanto no plano internacional (soberania externa), sofre gradações e mitigações que, contudo, não afetam a independência, unicidade e inalienabilidade. Assim, no plano internacional, chega a ser inadequado denominar soberania como um “poder”, sendo, na realidade, um conjunto harmonizado de vários poderes internos, sobre os quais se fundamentam os objetivos do Estado, dentro e fora de seu território (MORE, 2017).

A palavra "poder" atrelada à "soberania" traz a noção de sujeição ao mesmo tempo que estabelece um contraponto de não-sujeição. No contexto moderno, Estados se sujeitam a ordenamentos convencionais através de tratados internacionais, de atos unilaterais de vontade, num sistema de harmonização de poderes, consubstanciados e fundados em suas soberanias. A variação do grau

de intensidade dos poderes transacionados ou delegados, portanto, não afeta a soberania, mantendo intocadas sua indivisibilidade, unicidade, inalienabilidade e imprescritibilidade (MORE, 2017).

Existe uma necessidade de conceber a soberania como fenômeno de integração, não de segregação ou repulsa à atuação estrangeira, até porque, na realidade, não existe um “poder” soberano absoluto e inviolável dos Estados que os mantenha em completo isolamento para agir de acordo com seu alvedrio, onde nem mesmo a Carta das Nações Unidas reconhece a existência de um poder soberano dos Estados impassível de sofrer qualquer gradação, tendo como limite as regras internacionais de limitação do exercício da jurisdição (MORE, 2017).

O Direito Internacional dos dias atuais, ao contrário do Direito Internacional Clássico, não procura estudar a concepção de soberania isoladamente e sua relação apenas com a guerra, a paz e as relações diplomáticas, mas sim de forma sistêmica, com vistas a buscar respostas e soluções para inúmeros problemas do mundo moderno, sejam eles de ordem ambiental, econômica, política, ambiental, social e cultural, além de questões relativas ao desenvolvimento, às reservas naturais e à promoção dos direitos humanos, enfim, de todo o processo de integração econômica (MORE, 2017)

No que tange aos interesses dos Estados, há de se admitir a importância que o princípio da soberania operou no desenvolvimento e evolução da economia. No que tange aos interesses da humanidade, contudo, o princípio da soberania, em sua concepção clássica, tem se mostrado um verdadeiro óbice a ser superado (FONSECA, 2017)

A atual conjuntura mundial econômica, ambiental, social, política e humanitária não mais comporta a clássica e estanque definição da soberania como centro de poder inalienável, diante da necessidade do estabelecimento de mecanismos de integração econômica e política entre os Estados. Aliás, afirmar que há alienação da soberania quando um Estado aceita submeter-se às normas de um Tratado Internacional, por exemplo, é um engano que deve *incontinenti* ser desfeito, porquanto considera o aspecto interno da soberania ignorando todo o cenário internacional. Ademais, as regras contidas em tratados internacionais são livremente deliberadas e

aceitas pelos Estados signatários, os quais podem denunciar total ou parcialmente o instrumento, ato esse que caracteriza verdadeiro exercício de soberania (MORE, 2017).

Do mesmo modo, quando um Estado passa a se sujeitar a um órgão supranacional, esta "sujeição" nada mais representa que o exercício de soberania interna de determinar, legislativamente, qual o órgão competente para conhecer e julgar determinadas matérias. Tal como ocorrido na União Européia, a sujeição estatal a um órgão judiciário supranacional, o Tribunal de Luxemburgo, foi acompanhada de intrincada harmonização dos ordenamentos jurídicos de cada Estado em relação ao ordenamento comunitário. Um bom exemplo deste esforço, que de maneira alguma representa mitigação de soberania, foi a reforma Constitucional promovida por Portugal em 1994 para adequação da Carta Magna aos objetivos do Tratado da União Européia (MORE, 2017)

Antes de ser centro de poder absoluto, inalienável e imprescritível, a soberania é verdadeiro instrumento de realização de valores relativos aos direitos humanos e questões ambientais, bem como questões econômicas, políticas, sociais e relativas ao desenvolvimento dos Estados, de modo que a concepção clássica não mais se coaduna com o cenário internacional atual, que demanda a necessidade de integração e cooperação entre os países.

Portanto, não há que se falar em uma "mitigação" ou "redução" da soberania propriamente ditas, mas sim em uma nova roupagem do conceito e de sua amplitude, rompendo o excessivo apego à concepção clássica formulada por Hobbes, Rousseau e Bodin.

No que se refere à defesa da soberania nacional sobre a Amazônia, Rômulo Paes Barreto explica que, por ser questão deveras complexa, dois fatores devem ser levados em consideração quando do estudo das liberdades individual e política: a questão da liberdade dos indivíduos que habitam a região amazônica, em relação aos seus próprios direitos e interesses; e a questão da liberdade política e social de todo o povo brasileiro, em relação à Amazônia, em âmbito internacional (BARRETO, 2017).

A extrema dependência da Amazônia Legal deve-se ao fato de ter sido vastamente explorada ao longo dos séculos, verdadeira exportadora de matéria-prima para várias nações estrangeiras. Além disso, a descoberta de grandes jazidas minerais amazônicas, somadas à expansão da pecuária e do desmatamento são fatos que não

devem ser ignorados pelo Estado Brasileiro, que deve exercer rigorosa fiscalização e controle sobre as atividades empresariais e investimentos estrangeiros (BARRETO, 2017).

Inobstante a Amazônia Legal possua um vasto patrimônio hídrico, genético, biológico e cultural representativos dos interesses público e privado, interesses esses que, aparentemente, são vantajosos para os habitantes da região, o fato é que a exploração de certos projetos somente tem proporcionado benefícios e vantagens para as áreas ligadas a atividades estrangeiras. Tal premissa foi alvo de debate durante conferência realizada pela Ordem dos Advogados do Brasil no ano de 1980, a VII Conferência Nacional da OAB, na cidade de Manaus/AM, onde muitas questões amazônicas importantes foram debatidas (BARRETO, 2017)

Outro aspecto ventilado, de significativa importância, foi a introdução dos "pólos de desenvolvimento", defensáveis sob ângulos econômicos, a curto e médio prazos, e a redivisão territorial da Amazônia, a redefinição de sua organização política e o surgimento de novas sociedades, no âmbito tradicional da Amazônia e da Amazônia Legal. Estas seriam representativas não dos interesses econômicos, sociais ou políticos da região, mas dos interesses localizados e limitados dos "pólos de desenvolvimento", vinculados ao próprio Poder Público Federal ou às grandes empresas ou grupos de outras regiões. (BARRETO, Rômulo Paes. Limites da Soberania. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/9159/8262>>. Acesso em 10.02.2017).

Outro ponto importante debatido no referido evento foi acerca da legislação brasileira vigente à época que tratava da defesa da região amazônica, a qual, de tão genérica, aberta e abrangente, abarcava todo o território nacional, porém, olvidava as particularidades da própria região amazônica, sobretudo a vasta extensão territorial, a dificuldade de comunicação entre suas subregiões, os problemas fundiários e as práticas fraudulentas que culminaram em apropriação massiva de terras, gerando vulnerabilidade e fragilidade jurídica. “Urge, pois, que se providencie a instalação de um sistema de controle preservador do ambiente ecológico da Amazônia, ao mesmo tempo em que se iniciam atividades econômicas mais intensas na região” (BARRETO, 2017).

Dessa forma, o estudo e a reformulação da concepção de soberania não devem ser abstratos e alheios às peculiaridades espaço-temporais, sobretudo quando

se pretende estabelecer políticas públicas e mecanismos de proteção e defesa da Amazônia Legal (BARRETO, 2017).

### 2.3 HISTÓRICO E EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DA FAIXA DE FRONTEIRA

A formação do contorno territorial brasileiro sofreu várias modificações ao longo dos séculos. Seus limites fronteiriços originaram-se e vinham sendo modificados desde o período colonial em razão da celebração de inúmeros tratados fronteiriços que dividiam o mundo recém-descoberto entre as coroas portuguesa e espanhola, dominantes à época.

Interessante mencionar que os primeiros limites do território brasileiro foram estabelecidos antes mesmo de seu próprio descobrimento, em decorrência do Tratado de Tordesilhas, que, em 1494, estabeleceu a divisão das terras descobertas entre Portugal e Espanha, fixando a linha das 370 léguas a partir das ilhas de cabo verde, linha essa que cortava a futura Terra de Santa Cruz, que somente seria descoberta seis anos mais tarde, em 1500 (GOES FILHO, 2013).

Posteriormente, sobreveio o Tratado de Madri, em 1750, o único tratado da história do Brasil a dividir um continente, tratado esse que redimensionou os limites territoriais do Brasil-colônia, culminando no estabelecimento do formato territorial triangular até hoje existente. No entanto, com o tempo, tais limites passaram a ser violados e desrespeitados em razão da intensificação dos movimentos de expansão territorial com fins exploratórios, de caça ao índio e busca de metais preciosos. Destarte, a ocupação territorial passou a fundar-se em dois princípios básicos: o das fronteiras naturais e o do *uti possidetis*, ou seja, na efetiva ocupação, elementos esses que serviram de substrato a vários acordos de limites entre o Brasil e a maioria das nações vizinhas (GOES FILHO, 2013).

Com a independência, proclamada em 1822, foi editada a lei nº 601, de 1850, a Lei de Terras, que tinha por escopo regulamentar as chamadas terras devolutas do Brasil e estabelecer a ocupação das regiões fronteiriças. Assim, o artigo 1º da referida

lei fixou a primeira delimitação da faixa de fronteira, que tinha a extensão de 10 léguas, isto é, 66Km (MONTANARI, 2005).

O mesmo artigo 1º da Lei nº 601/1850 estabelecia expressamente a proibição da aquisição gratuita das terras devolutas do império, ressalvada a zona correspondente à faixa de fronteira, que podia ser concedida gratuitamente, com vistas a promover a ocupação das mesmas, conforme redação do artigo a seguir:

Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra. Exceptuam-se as terras situadas nos limites do Imperio com paizes estrangeiros em uma zona de 10 leguas, as quaes poderão ser concedidas gratuitamente.

A Lei de terras de 1850, que era regida pelo Decreto Imperial nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, retratava a intensa preocupação do Brasil-Império de promover o povoamento das fronteiras, daí a possibilidade de aquisição gratuita das terras localizadas naquela região. A ocupação territorial pretendida visava viabilizar a facilitação da defesa do território e coibir litígios fronteiriços com os países limítrofes, e era regulada pelo princípio do *uti possidetis*, isto é, somente poderia adquirir terras na faixa de fronteira quem efetivamente a ocupasse, ocupação essa que deveria ser exercida em conformidade com a política de defesa nacional (MONTANARI, 2005).

Tão inconteste é a importância estratégica da faixa de fronteira que a mesma possuía previsão legal em todas as constituições brasileiras, e desde o período Imperial sempre esteve no topo da lista de propriedades no que concerne às políticas de defesa do território nacional e da soberania (MONTANARI, 2005).

## 2.4 IMPORTÂNCIA DA FAIXA DE FRONTEIRA

Conforme narrado anteriormente, a faixa de fronteira é um dos elementos primordiais da política de defesa do território nacional e segurança externa, diante da necessidade de repelir intervenções estrangeiras que possam afrontar a soberania nacional e a paz (MONTANARI, 2005).



Nos termos do artigo 20, §2º, da Constituição Federal, “A faixa de até cento e cinqüenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei”.

Faixa de fronteira, portanto, é a faixa de 150 quilômetros de extensão a partir do marco divisório entre nações vizinhas, região fundamental à defesa da soberania, de inegável importância estratégica para o desenvolvimento nacional e regional, motivo pelo qual o Estado Brasileiro deve criar mecanismos eficazes para monitorar a atividade estrangeira nessa região.

Segundo Montanari (2005), a proteção à faixa de fronteira sempre foi prioridade nas preocupações políticas com a segurança nacional, motivo pelo qual existe uma maior centralização de forças e políticas públicas em prol da segurança nacional, que se materializam por meio de leis e outros mecanismos legais de proteção à área fronteira, visando promover a ocupação da região e impondo rigorosas restrições à aquisição de terras por estrangeiros em região de fronteira.

## 2.5 REGULAMENTAÇÃO LEGAL DA FAIXA DE FRONTEIRA

A faixa de fronteira, prevista no artigo 20, parágrafo segundo, da Constituição Federal, é regulamentada pela Lei Federal nº 6.634, de 02/05/1979, lei esta que, por sua vez, é regulamentada pelo Decreto nº 85.064, de 26/08/1980.

### 2.5.1 Lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979

A lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979, que regulamenta a faixa de fronteira, dispõe o seguinte em seu artigo 1º:

Art. 1º. - É considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira.

O artigo 2º da referida lei condiciona a alienação de terras em faixa de fronteira, bem como atividades de exploração, pesquisas, construção, ocupação, dentre outras, à autorização prévia do Conselho Defesa Nacional.

O inciso V do mesmo artigo 2º, de forma expressa, proíbe “transações com imóvel rural, que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio, da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel”.

Todavia, em 19 de janeiro de 2015, foi editada a lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, objeto central deste trabalho, a qual trouxe uma polêmica alteração legislativa ao abrir uma exceção à regra da autorização do Conselho de Defesa Nacional para toda e qualquer atividade a ser exercida em faixa de fronteira: foi retirada a exigência da autorização do Conselho de Defesa Nacional para a constituição de direitos reais de garantia em favor de instituições financeiras estrangeiras sobre imóveis rurais localizados em faixa de fronteira. Referida novidade legislativa ocorreu por meio da inclusão do §4º no artigo 2º, da Lei nº 6.634/79, nos termos seguintes:

Art. 2º. - Salvo com o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, será vedada, na Faixa de Fronteira, a prática dos atos referentes a:

(...)

V - transações com imóvel rural, que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio, da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel;

VI - participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural;

§ 1º. - O assentimento prévio, a modificação ou a cassação das concessões ou autorizações serão formalizados em ato da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, em cada caso.

§ 2º. - Se o ato da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional for denegatório ou implicar modificação ou cassação de atos anteriores, da decisão caberá recurso ao Presidente da República.

§ 3º. - Os pedidos de assentimento prévio serão instruídos com o parecer do órgão federal controlador da atividade, observada a legislação pertinente em cada caso.

§ 4º. - Excetua-se do disposto no inciso V, a hipótese de constituição de direito real de garantia em favor de instituição financeira, bem como a de recebimento de imóvel em liquidação de empréstimo de que trata o inciso II do art. 35 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. (Incluído pela Lei nº 13.097, de 2015)

Significa dizer que, a partir da Lei nº 13.097/2015, não há mais necessidade de autorização prévia do Conselho de Defesa Nacional para que instituições financeiras estrangeiras passem a tomar como garantia do pagamento de dívidas imóveis rurais situados em faixa de fronteira.

### **2.5.2 Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980**

O Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980, é o ato normativo que regulamenta a Lei nº 6.634/79, estabelecendo os critérios a serem obedecidos em todos os procedimentos em que seja exigida a autorização prévia do Conselho de Defesa Nacional para atuação em faixa de fronteira, conforme artigo 1º do referido Decreto:

Art 1º - Este regulamento estabelece procedimentos a serem seguidos para a prática de atos que necessitem de assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional (CSN), na Faixa de Fronteira, considerada área indispensável à segurança nacional e definida pela Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, como a faixa interna de cento e cinqüenta (150) quilômetros de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional.

É importante esclarecer que, inobstante a Lei nº 13.097/2015 tenha retirado a exigência do assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional para a constituição de direitos reais de garantia em favor de instituições financeiras estrangeiras sobre imóveis rurais em faixa de fronteira, não houve nenhuma alteração expressa na redação do Decreto nº 85.064/80, conforme se verifica da redação do artigo 34:

Art 34 - A participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica brasileira que seja titular de direito real sobre imóvel rural localizado na Faixa de Fronteira, dependerá do assentimento prévio do CSN.

§ 1º - São direitos reais, assim definidos no Código Civil Brasileiro, além da propriedade e da posse, a enfiteuse ou aforamento, as servidões, o usufruto, o uso, a habitação, as rendas expressamente constituídas sobre imóveis, a anticrese e a hipoteca.

§ 2º - A pessoa jurídica que desrespeitar a exigência deste artigo sujeitar-se-á à dissolução, na forma da legislação pertinente.

Trata-se, pois, de mera falha formal do legislador, que olvidou a necessidade de alterar também o Decreto nº 85.064/80 após o advento da Lei nº 13.097/2015, falha essa que, até a conclusão desta pesquisa, ainda não havia sido sanada, cuja correção é imperiosa, para que não insegurança jurídica ou obscuridade acerca da eliminação da exigência do assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional para a constituição de direitos reais de garantia na forma do art. 2º, §4º, da Lei nº 6.634/79.

## 2.6 PROJETOS DE LEI QUE PRETENDEM A REDUÇÃO DA FAIXA DE FRONTEIRA

Inobstante a indiscutível importância da faixa de fronteira para a defesa do território e da soberania nacionais, houveram Propostas de Emenda à Constituição que pretendem a redução da extensão da faixa de fronteira, que é de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros) a partir da linha limítrofe do território nacional, sob o argumento de que as atuais condições históricas, políticas, econômicas e geográficas não mais geram a necessidade da extensão atual da faixa de fronteira.

### 2.6.1 PEC 49/2006

A Proposta de Emenda Constitucional nº 49/2006, pretendia a alteração do artigo 20, §2º, da Constituição Federal, pretendia a redução da extensão da faixa de fronteira para 50 Km (cinquenta quilômetros), onde a exposição de motivos, colacionada a seguir, considera a extensão de 150 Km em descompasso com a realidade atual, declarando que referida extensão territorial está relegada à hipossuficiência, sendo um entrave ao desenvolvimento em razão das rígidas regras que regulamentam a exploração de imóveis na referida região.

Há tradição, no Direito Internacional Público comparado, segundo a qual os Estados limitam direitos de posse e de propriedade fundiária em suas regiões de fronteira, de forma discricionária, como decorrência da necessidade de prover segurança territorial. A salvaguarda em apreço, pacificamente incorporada pela prática internacional, revela o estado atuando no pleno exercício de sua soberania e de seu poder jurisdicional. No Brasil, há

tratamento constitucional da matéria, o que bem denota a importância que se lhe dá. Com efeito, o art. 20, § 2º, da Constituição de 1988, estabelece que a faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para a defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei. A legislação infraconstitucional que cuida do tema, não obstante anterior a Constituição em vigor, é a Lei nº 6.643/1979, que se encontra nitidamente em descompasso com a realidade internacional. De resto, a própria Constituição de 1988 foi concebida ainda sob os influxos da “Guerra Fria”, em contexto totalmente alheio à realidade presente. Vivemos o tempo da integração regional e da construção de blocos econômicos. O tecido mais sensível para que se apliquem tais dinâmicas é, em verdade, a faixa de fronteira, que hoje se vê engessada e relegada economicamente à hipossuficiência, diante da legislação que ora pretendemos atualizar. Hoje, os mecanismos de segurança, controle e informação instantânea dos quais dispõe o estado transformam a legislação brasileira de faixa de fronteira em obsoleta e comprometedora do desenvolvimento regional. As regiões fronteiriças são sacrificadas pela Geografia e pela História. Não há mais razão para que o sejam também pelo Direito e pela Política<sup>1</sup>.

Referida proposta de emenda constitucional, arquivada em 26/12/2014, defende que a extensão da faixa de fronteira representa entrave ao desenvolvimento e que a redução da mesma não ameaçaria a defesa da soberania, diante das ferramentas das quais o Estado dispõe para monitorar e proteger referida área.

### **2.6.2 PEC 235/2008**

Com fundamento praticamente idêntico à proposta anterior, a Proposta de Emenda Constitucional nº 235/2008, também pretendia a redução da extensão da faixa de fronteira para 50Km (50 quilômetros), por meio da alteração da redação do artigo 20, §2º, da Constituição Federal. A justificativa da referida proposta possui praticamente o mesmo teor da anterior<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Proposta de Emenda Constitucional nº 49/2006. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=24/11/2006&paginaDireta=35301>>. Acesso em 20.05.2016.

<sup>2</sup> Proposta de Emenda Constitucional nº 235/2008. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=542115&filename=PEC+235/2008](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=542115&filename=PEC+235/2008)>. Acesso em 20.05.2016.

Referida proposta de emenda constitucional foi arquivada definitivamente na data de 31/01/2015.

## 2.7 POLÍTICAS PÚBLICAS EM PROL DA DEFESA DA SOBERANIA E DESENVOLVIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRA

As políticas públicas para promoção do desenvolvimento da defesa da soberania na faixa de fronteira são de extrema relevância, diante da inegável importância estratégica da mesma. Assim, as atuais e mais importantes iniciativas do poder público são as seguintes:

### 2.7.1 Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF

O Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, implementado pelo Ministério da Integração Nacional, tem por objetivo promover a integração e efetiva valorização das vocações e potenciais produtivos locais, como forma de superar as desigualdades nas diversas regiões do país em prol do desenvolvimento regional.

As estratégias de implementação do Programa foram articuladas por meio do estabelecimento de sub-regiões para viabilizar e otimizar a execução eficaz do programa. Dessa forma, a sub-regionalização da faixa de fronteira compõe três sub-regiões: Arco Norte (no qual o Estado de Roraima está inserido), Arco Central e Arco Sul, sendo que somente o Arco Norte é pertinente para a presente pesquisa, e é assim definido:

O Arco Norte abrange a Faixa de Fronteira dos Estados do Amapá, do Pará, de Roraima, do Amazonas e Acre. Apesar de também fazer parte da Amazônia Legal, a base produtiva e outros indicadores socioeconômicos apontaram no sentido de deslocar a Faixa de Fronteira de Rondônia para o Arco Central

(observação igualmente válida para o estado de Mato Grosso, outro estado componente da Amazônia Legal)<sup>3</sup>.

A Faixa de Fronteira, segundo a atual Constituição, é de até 150 km, e é considerada fundamental para defesa do território nacional, sendo que sua ocupação e utilização são reguladas em lei. A lei nº6.634 de 2 de maio de 1979 regulamenta a Faixa de Fronteira, cujo regulamento está disposto no Decreto nº 85.064/80. A mencionada lei não proíbe atividades e não veda atuação de estrangeiros ou pessoas jurídicas estrangeiras na Faixa de Fronteira. Especificamente sobre aquisição de terras por estrangeiros, a própria Constituição, em seu artigo 190, estabelece que “lei regulará a aquisição ou arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional”. Neste sentido, aplica-se a Lei no 5.709/71, que é de âmbito nacional, sendo que em se tratando da Faixa de Fronteira, há apenas a remessa do processo administrativo do órgão federal competente para o Colegiado, que tem a responsabilidade de acompanhar e estudar assuntos referentes à soberania nacional e defesa do Estado Democrático<sup>4</sup>.

A importância estratégica da subdivisão em Arcos e sub-regiões da porção do território brasileiro que se encontra na faixa de fronteira decorre da necessidade de evidenciar as peculiaridades de ordem territorial, política, econômica, biológica e social de cada sub-região, uma vez que as características do Arco Norte não são, por exemplo, as mesmas do Arco Central, o que demanda a adoção de políticas públicas e instrumentos de atuação de forma localizada, regionalizada, viabilizando, assim, o desenvolvimento local e regional sem perder de vista os anseios e peculiaridades de cada região, tão severamente ignorados ao longo das décadas quando da adoção de medidas genéricas e abstratas para toda a região da faixa de fronteira.

Outro ponto importante da atuação regionalizada do Programa é a evidência conferida aos arranjos e vocações produtivas e aos atores locais (sociedade civil, produtores, etc), bem como a preocupação com os problemas locais (questões históricas, saúde, educação, questões de urbanização e infraestrutura), como forma de promover o desenvolvimento regional respeitando as particularidades de cada região.

---

<sup>3</sup> Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Disponível em: <[http://www.mi.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=e5ba704f-5000-43df-bc8e-01df0055e632&groupId=10157](http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=e5ba704f-5000-43df-bc8e-01df0055e632&groupId=10157)>. Acesso em 20/08/2016, p. 36.

<sup>4</sup> Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Disponível em: <[http://www.mi.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=e5ba704f-5000-43df-bc8e-01df0055e632&groupId=10157](http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=e5ba704f-5000-43df-bc8e-01df0055e632&groupId=10157)>. Acesso em 20/08/2016, p. 20.

Os resultados esperados do referido Programa são o enfrentamento das desigualdades regionais por meio de políticas públicas, valorizando os espaços sub-regionais por meio da participação da população local, incentivando sua inserção social e produtiva.

E, no que tange à soberania nacional, um dos resultados esperados do Programa é articulá-la com a promoção do desenvolvimento regional, “(...) em sua dimensão produtiva, social, institucional e cultural, beneficiando os dois lados da fronteira e levando em consideração a peculiar interdependência dos municípios de fronteira, em especial das cidades-gêmeas (...)”<sup>5</sup>.

### **2.7.2 O Projeto de Lei nº 6.460/2013, que institui a Política Nacional de Defesa e Desenvolvimento da Amazônia Legal e da Faixa de Fronteira**

O Projeto de Lei nº 6.460/2013<sup>6</sup>, de autoria do Senado Federal, em tramitação na Comissão de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional e da Amazônia - CINDRA, da Câmara dos Deputados, tem por objeto a instituição da Política Nacional de Defesa e Desenvolvimento da Amazônia Legal e da Faixa de Fronteira, definindo seus objetivos e instrumentos de atuação, bem como seus fundamentos:

Art. 3º São fundamentos da Política Nacional de Defesa e de Desenvolvimento da Amazônia Legal e da Faixa de Fronteira:

- I – a faixa de fronteira é o espaço geográfico privilegiado de integração regional;
- II – a superação das carências regionais depende da atuação sistêmica e integrada da União, dos Estados e dos Municípios;
- III – a solução das questões relacionadas à Amazônia Legal e à faixa de fronteira demanda abordagem multidisciplinar;
- IV – a compatibilização do desenvolvimento sustentável com a garantia da segurança nacional na região para o exercício da soberania nacional sobre a Amazônia Legal e a faixa de fronteira;

<sup>5</sup> Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Disponível em: <[http://www.mi.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=e5ba704f-5000-43df-bc8e-01df0055e632&groupId=10157](http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=e5ba704f-5000-43df-bc8e-01df0055e632&groupId=10157)>. Acesso em 20/08/2016, p. 48

<sup>6</sup> Câmara dos Deputados. Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia. Projeto de Lei nº 6.460, de 2013. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=0FE6C87B7383B13FB90D99FA0E3B8AC4.proposicoesWeb1?codteor=1333579&filename=Parecer-CINDRA-13-05-2015](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0FE6C87B7383B13FB90D99FA0E3B8AC4.proposicoesWeb1?codteor=1333579&filename=Parecer-CINDRA-13-05-2015)>. Acesso em 18/07/2015.



V – a promoção da segurança pública depende da superação das carências sociais, econômicas e ambientais da população da Amazônia Legal e da faixa de fronteira;

VI – a interação entre o poder público e os organismos multilaterais internacionais e organizações não governamentais para a promoção do desenvolvimento sustentável e a garantia da segurança nacional na Amazônia Legal e na faixa de fronteira<sup>7</sup>.

O artigo 2º do referido Projeto, para fins de sua atuação, define, no inciso I, como a Amazônia Legal “os Estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e as regiões situadas ao norte do paralelo 13º S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44º W, do Estado do Maranhão<sup>8</sup>”.

A faixa de fronteira vem disciplinada no inciso II do mesmo artigo, considerada de fundamental importância para a defesa do território nacional.

Referido projeto de lei enfatiza a questão da segurança nacional na Amazônia Legal e na faixa de fronteira, como forma de preservar e garantir o desenvolvimento sustentável sem que a exploração das potencialidades regionais e dos recursos naturais ameace a soberania nacional. Enfatiza, ainda, no artigo 3º, inciso I, que a faixa de fronteira é espaço geográfico privilegiado de integração regional.

O Projeto de Lei nº 6.460/2013 foi aprovado com emendas<sup>9</sup>, e atualmente aguarda deliberação do plenário, e promete ser forte instrumento de proteção e defesa contra ingerências estrangeiras ameaçadoras na faixa de fronteira.

Interessante notar que o artigo 6º do referido Projeto de Lei traz, em seu parágrafo único, a possibilidade de criação, por parte de instituições financeiras públicas e privadas, de linhas de crédito especiais para a promoção do desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal e na faixa de fronteira. Tal elemento tem grande pertinência para a presente pesquisa, porquanto evidencia a necessidade de mais investimentos e criação de linhas de crédito para financiar atividades produtivas na faixa de fronteira.

---

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> Idem.

<sup>9</sup> Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados de 22 de Dezembro de 2015. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020151222002220000.PDF#page=133>, p. 133/138>. Acesso em 20.05.2016.

### **3 A REGULAMENTAÇÃO LEGAL DO USO, OCUPAÇÃO E AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS POR PESSOAS JURÍDICAS ESTRANGEIRAS EM FAIXA DE FRONTEIRA**

A legislação brasileira não veda a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros em faixa de fronteira. No entanto, em razão da inegável importância estratégica da referida área para defesa do território nacional, bem como diante do evidente interesse estrangeiro pelas riquezas amazônicas, dado o seu vasto patrimônio biológico, genético, hídrico, dentre outros, a legislação brasileira estabelece uma série de rigorosos requisitos para que a alienação de imóveis rurais em favor de estrangeiros em faixa de fronteira não represente uma ameaça ao exercício da soberania.

Além dos requisitos já existentes na legislação pátria, os quais serão abordados a seguir, foram criadas novas ferramentas e mecanismos que visam conferir maior efetividade estratégica, de monitoramento e controle da atuação estrangeira em faixa de fronteira.

É importante frisar que tanto pessoas físicas quanto pessoas jurídicas estrangeiras podem adquirir imóveis rurais em faixa de fronteira no Brasil. No entanto, somente serão abordados os requisitos legais e normas referentes à aquisição de imóveis rurais por pessoas jurídicas estrangeiras.

Assim, o artigo 190 da Constituição da República Federativa do Brasil assevera 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”.

A lei nº 5.709, de 07 de outubro de 1971, é o diploma legal que regulamenta a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros residentes no país e por pessoas jurídicas autorizadas a funcionar no Brasil.

No entanto, antes de abordar os referidos requisitos legais estabelecidos pela Lei nº 5.709/71, é fundamental fazer uma digressão histórica da legislação que rege a aquisição de imóveis rurais por pessoas jurídicas estrangeiras, de forma a demonstrar que, durante certo período de tempo, houve um afrouxamento legal que

permitiu a apropriação massiva de imóveis rurais em faixa de fronteira por estrangeiros, sobretudo na região da Amazônia Legal.

### 3.1 DISTINÇÃO ENTRE EMPRESA BRASILEIRA E EMPRESA BRASILEIRA DE CAPITAL NACIONAL

A diferenciação ora proposta é fundamental à compreensão das alterações legislativas que culminaram em uma verdadeira invasão estrangeira em solo nacional.

Assim, a Lei nº 5.709/71 assim estabelece em seu artigo 1º, parágrafo 1º:

Art. 1º - O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil só poderão adquirir imóvel rural na forma prevista nesta Lei.

§ 1º - Fica, todavia, sujeita ao regime estabelecido por esta Lei a 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.

Como se vê, referido dispositivo legal equipara pessoas jurídicas brasileiras a pessoas jurídicas estrangeiras, estabelecendo-lhes as mesmas vedações e imposições legislativas. Tal equiparação tem uma razão de ser, pois tem por escopo impedir a prática de fraudes por parte de estrangeiros que pretendam burlar o rigor das imposições legais quanto à aquisição de imóveis rurais, por meio da abertura de empresas brasileiras que, a despeito de serem administradas por sócios brasileiros, são controladas e mantidas com capital estrangeiro. Sem dúvidas, uma grave ameaça à soberania e ao desenvolvimento nacionais.

Uma empresa é considerada brasileira quando criada sob a égide das leis brasileiras. Significa dizer que a empresa constituída de acordo com as leis brasileiras é considerada brasileira, ainda que mantida e controlada por capital estrangeiro, total ou parcialmente, fato esse que não faz com que a empresa deixe de ser considerada brasileira. Daí, portanto, a necessidade de distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional.

### 3.1.1 Consequências da revogação do artigo 171, da Constituição Federal

O revogado artigo 171, da Constituição da República Federativa do Brasil, possuía o seguinte teor, antes de sua integral revogação realizada pela Emenda Constitucional nº 06/1995:

Art. 171. São consideradas:

I – empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País;

II – empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de

Seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades.

§1º - A lei poderá, em relação à empresa brasileira de capital nacional: I – conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País;

II - estabelecer, sempre que considerar um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico nacional, entre outras condições e requisitos:

a) a exigência de que o controle referido no inciso II do "caput" se estenda às atividades tecnológicas da empresa, assim entendido o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para desenvolver ou absorver tecnologia;

b) percentuais de participação, no capital, de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de direito público interno.

§ 2º - Na aquisição de bens e serviços, o Poder Público dará tratamento preferencial, nos termos da lei, à empresa brasileira de capital nacional.

Referida disposição constitucional estabelecia expressamente, em seus incisos I e II, diferença de tratamento legal entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional, tratando esta última de forma preferencial, conforme se verifica da redação dos parágrafos primeiro e segundo do retromencionado dispositivo.

A importância do tratamento constitucional diferenciado entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional decorre da finalidade de estabelecer limites à ingerência estrangeira em território nacional por meio do uso de mecanismos fraudulentos, tais como a abertura de uma empresa sob leis brasileiras por estrangeiros não residentes no país. Em outras palavras, referido dispositivo constitucional pretendia repelir a utilização de empresas brasileiras como fachada para facilitar a apropriação de terras por estrangeiros, burlando, assim, as vedações impostas a empresas estrangeiras.

Justo por isso, nada mais favorável à proteção da soberania e ao desenvolvimento do que estabelecer tratamento privilegiado às empresas nacionais de capital nacional justamente em setores estratégicos e imprescindíveis ao desenvolvimento nacional.

A revogação do artigo 171 da Constituição Federal, promovida pela Emenda Constitucional nº 06/1995, acabou por eliminar a diferença entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional, eliminando, conseqüentemente, o obstáculo que impunha restrições ao exercício de determinadas atividades empresariais por estrangeiros não residentes no Brasil que fundam empresas brasileiras e utilizam-nas como escudo para burlar as restrições legais.

6. Segundo os dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, desde 1994, data da primeira manifestação da Advocacia-Geral da União sobre o tema (Parecer GQ-22), ratificada em 1998 (Parecer GQ 181), conforme demonstrar-se-á a seguir, o Estado brasileiro perdera as condições objetivas de proceder a controle efetivo sobre a aquisição e o arrendamento de terras realizadas por empresas brasileiras cujo controle acionário e controle de gestão estivessem nas mãos de estrangeiros não-residentes no território nacional: a) expansão da fronteira agrícola com o avanço do cultivo em áreas de proteção ambiental e em unidades de conservação;

b) valorização desarrazoada do preço da terra e incidência da especulação imobiliária gerando aumento do custo do processo desapropriação voltada para a reforma agrária, bem como a redução do estoque de terras disponíveis para esse fim;

c) crescimento da venda ilegal de terras públicas;

d) utilização de recursos oriundos da lavagem de dinheiro, do tráfico de drogas e da prostituição na aquisição dessas terras;

e) aumento da grilagem de terras;

f) proliferação de "laranjas" na aquisição dessas terras;

g) incremento dos números referentes à biopirataria na Região Amazônica;

h) ampliação, sem a devida regulação, da produção de etanol e biodiesel;

i) aquisição de terras em faixa de fronteira pondo em risco a segurança nacional<sup>10</sup>.

E, obviamente, a supressão de tão importante mecanismo constitucional de controle quanto à aquisição de imóveis rurais por pessoas jurídicas estrangeiras, sobretudo em faixa de fronteira, culminou em conseqüências nocivas no que se refere à

---

<sup>10</sup> BRASIL. Parecer CGU/AGU Nº 01/2008-RVJ, de 03 de setembro de 2008. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AGU/PRC-LA01-2010.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/PRC-LA01-2010.htm)>. Acesso em 12/12/2016.

aquisição de imóveis rurais por empresas estrangeiras em faixa de fronteira, porque facilitou a aquisição em grande escala de imóveis rurais por estrangeiros, em especial na região da Amazônia legal, utilizando como fachada empresas nacionais.

### **3.1.2 Pareceres da Advocacia-Geral da União acerca da recepção e constitucionalidade do artigo 1º, §1º, da Lei nº 5.709/71**

Durante muito tempo, o art. 1º, §1º, da Lei nº 5.709/71, que equipara as empresas nacionais a empresas estrangeiras, passou a ser considerado não recepcionado<sup>11</sup> pela Constituição Federal de 1988, entendimento esse firmado pela Advocacia-Geral da União, por meio dos Pareceres nº GQ-22 e GQ-181.

Com a revogação do artigo 171 da Constituição pela Emenda Constitucional 06/1995, o artigo 1º, §1º, da Lei nº 5.709/71 foi considerado revogado tacitamente, onde sua eficácia foi afastada durante o período abaixo descrito:

Art. 10. A pessoa jurídica brasileira que por ato ou contrato firmado entre 07/06/1994 a 22/08/2010 tenha adquirido ou arrendado imóvel rural, e da qual a qualquer título participe com maioria de seu capital social pessoa natural ou jurídica estrangeira ou equiparada com residência ou sede no exterior, poderá, sem qualquer sanção administrativa, recadastrar referido imóvel junto ao Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR<sup>12</sup>.

A justificativa que fundamentava a não-recepção do artigo 1º, §1º, da Lei nº 5.709/71 fundava-se no seguinte argumento: se a Constituição Federal, com a revogação do artigo 171, deixou de fazer distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional e não impunha mais limites à atuação daquelas, uma lei hierarquicamente inferior à Constituição, que é a Lei nº 5.709/71, não poderia fazê-lo:

---

<sup>11</sup> Parecer nº GQ-22 e Parecer Nº GQ-181, da Advocacia-Geral da União.

<sup>12</sup> BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA. Instrução Normativa Conjunta nº 01, de 27 de setembro de 2012. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/media/politica\\_fundiaria/aquisicao\\_e\\_arrendamento\\_de\\_terra\\_por\\_estrangeiro/inc\\_01\\_27\\_09\\_2012.pdf](http://www.incra.gov.br/media/politica_fundiaria/aquisicao_e_arrendamento_de_terra_por_estrangeiro/inc_01_27_09_2012.pdf)>. Acesso em 30/11/2016.

37. O raciocínio que teria levado a nova análise da questão pode ser resumido da seguinte forma: se o art. 171 que constitucionalizava o conceito de empresa brasileira e fixava distinção do de empresa brasileira de capital nacional havia sido revogado, estaria eliminada a barreira que impedia a fixação, por lei, de restrições à atuação das empresas brasileiras<sup>13</sup>.

Assim, a Advocacia-Geral da União-AGU, órgão consultivo do Poder Executivo Federal que possui a atribuição Constitucional de representar os interesses da União judicial e extrajudicialmente<sup>14</sup>, emitiu o Parecer Vinculante CGU/AGU Nº 01/2008-RVJ, Parecer esse que revisou todos os entendimentos anteriores e substituiu os Pareceres nº GQ-22 e nº GQ-181, os quais declaravam a não-recepção do artigo 1º, §1º, da Lei nº 5.709/71, reconhecendo, assim, de forma pacificada e vinculante, que o artigo 1º, §1º, da Lei nº 5.709/71 foi recepcionado pela Constituição Federal.

Com o advento do Parecer Vinculante CGU/AGU nº 01/2008-RVJ, voltou a ser possível a equiparação de empresas nacionais a empresas estrangeiras quando aquelas são controladas e geridas por estrangeiros não residentes no país, conferindo, assim, maior eficácia e controle às imposições legais estabelecidas para aquisição de imóveis rurais por empresas estrangeiras em faixa de fronteira, garantindo proteger o desenvolvimento tecnológico do país e a defesa da soberania, conforme trechos do mencionado Parecer:

98. As restrições, como visto, objetivavam proteger setores imprescindíveis ao desenvolvimento tecnológico nacional.

99. A interpretação teleológica do texto constitucional leva à necessária conclusão que, se o objetivo era restringir a atuação das empresas brasileiras não controladas por pessoas físicas domiciliadas e residentes no país ou por entidades de direito público interno em setores estratégicos não determinados, com muito mais razão há de se entender como restrições postas legislação infraconstitucional às empresas brasileiras controladas por estrangeiros não-residentes ou por pessoas jurídicas sediadas no exterior.

100. Logo, presentes restrições genéricas no seio da Carta Magna à atuação das empresas brasileiras, leis posteriores ou anteriores, compatíveis com tal orientação constitucional, haverão de ser consideradas, respectivamente,

---

<sup>13</sup> Parecer CGU/AGU Nº 01/2008-RVJ, de 03 de setembro de 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AGU/PRC-LA01-2010.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/PRC-LA01-2010.htm)>. Acesso em 03/12/2016.

<sup>14</sup> Vide artigo 131, da Constituição Federal.

constitucionais ou recepcionadas. É o da Lei nº 5.709, de 1971, e mais especificamente do §1º de seu art.1º<sup>15</sup>.

Foi reconhecida, portanto, a plena compatibilidade do artigo 1º, §1º, da Lei nº 5.709/71 com a Constituição Federal, mais precisamente em seu artigo 190, é compatível com a Constituição Federal, mais especificamente com o artigo 190, segundo o qual “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”, atendendo, assim, à missão de proteção à propriedade rural.

### 3.2 REQUISITOS DA LEI Nº 5.709/71 PARA AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS EM FAIXA DE FRONTEIRA POR PESSOAS JURÍDICAS ESTRANGEIRAS

Conforme explicado anteriormente, a Lei nº 5.709/71, em seu artigo 1º, §1º, equipara as pessoas jurídicas brasileiras controladas por estrangeiros não residentes no Brasil a empresas estrangeiras, de forma a impor-lhes as mesmas vedações legais para coibir práticas fraudulentas no tocante a aquisição de imóveis rurais que possam por em xeque o desenvolvimento e a defesa da soberania, sobretudo em faixa de fronteira, área estratégica e fundamental à defesa do território nacional.

O artigo 5º da Lei nº 5.709/71 estabelece que as empresas estrangeiras “só poderão adquirir imóveis rurais destinados à implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais, ou de colonização, vinculados aos seus objetivos estatutários”, projetos esses que deverão ser aprovados pelo Ministério da Agricultura, após oitiva do órgão federal competente de desenvolvimento regional da área a ser explorada, conforme parágrafo primeiro, do mesmo artigo.

E, por ser a faixa de fronteira área indispensável à defesa da segurança nacional, os artigos 7º a 9º da Lei nº 5.709/71 estabelecem que a pessoa jurídica

---

<sup>15</sup> BRASIL. Parecer CGU/AGU Nº 01/2008-RVJ, de 03 de setembro de 2008. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AGU/PRC-LA01-2010.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/PRC-LA01-2010.htm)>. Acesso em: 12/12/2016.



estrangeira que pretenda a aquisição de imóvel rural em faixa de fronteira deverá obter autorização do Conselho de Defesa Nacional<sup>16</sup>, órgão de consulta do Presidente da República que trata de assuntos relativos à soberania e à defesa do Estado Democrático, e que controla a ocupação e exploração de recursos naturais em áreas consideradas estratégicas.

Ainda, a aquisição de imóveis rurais por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras localizados em faixa de fronteira somente será considerada válida se realizada mediante escritura pública, nos termos do artigo 8º.

Com relação ao limite máximo de áreas passíveis de aquisição por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, o artigo 12 da Lei nº 5.709/71 estabelece que a soma das áreas rurais pertencentes a estrangeiros, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas, não poderão ultrapassar 25% (vinte e cinco por cento) da área da superfície dos municípios onde se situem.

E, dentro do referido limite de 25% (cinte e cinco por cento), as pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras de mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias de área superior a 40 % (quarenta por cento) desse limite de 25%, nos termos do parágrafo único, do mesmo artigo 12.

No entanto, os limites ora abordados foram, durante muitos anos, burlados por meio da abertura de empresas nacionais mantidas e controladas por estrangeiros não residentes no país, de forma a se esquivarem das restrições legais, o que acarretou a apropriação, por parte de estrangeiros, de milhares de imóveis rurais, verdadeiro entrave ao desenvolvimento nacional e à defesa da soberania sobre tais áreas.

Felizmente, com o advento do Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ, da Advocacia-Geral da União, já explicado anteriormente, o qual declarou, em caráter vinculante, que o art. 1º, §1º, da Lei nº 5.709/71 foi recepcionado pela Constituição Federal, restabelecendo a possibilidade de equiparação de empresas nacionais controladas por estrangeiros a empresas estrangeiras, refreando tal manobra fraudulenta que foi praticada durante tantos anose que acarretou uma verdadeira a invasão

---

<sup>16</sup> BRASIL. Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991 – dispõe sobre a organização e funcionamento do Conselho de Defesa Nacional e dá outras providências. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8183.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8183.htm)>. Acesso em 01.01.2017.

estrangeira em solo nacional, principalmente na Amazônia legal, resguardando a importância social e econômica da terra para o desenvolvimento regional e nacional.

### 3.3 INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA Nº 01/2012 ENTRE O INCRA E O MDA

A Instrução Normativa Conjunta nº 01, de 27 de setembro de 2012, editada conjuntamente pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário-MDA, conforme redação do artigo 1º, estabelece as normas do procedimento administrativo para processamento dos requerimentos de autorização para aquisição ou arrendamento de imóvel rural por pessoa natural ou jurídica estrangeira, nos termos do art. 1º, da Lei nº 5.709/71.

Assim, o pedido de autorização para aquisição ou arrendamento de imóvel rural por pessoa física ou jurídica estrangeira deve ser formulado perante o INCRA localizado no foro da situação do imóvel<sup>17</sup>.

### 3.4 INSTRUÇÃO NORMATIVA/INCRA Nº 82/2015 E O SISTEMA NACIONAL DE AQUISIÇÃO E ARRENDAMENTO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS (SISNATE)

A Instrução Normativa nº 82, de 27 de março de 2015, editada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA, em seu artigo 6º, conceitua imóvel rural como “a extensão contínua de terras com destinação (efetiva ou potencial) agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial, localizada em zona rural ou perímetro urbano<sup>18</sup>”.

Referida Resolução estabelece normas para atualização cadastral de dados e sobre o dever de realizar atualização cadastral por estrangeiros, sejam estas pessoas

---

<sup>17</sup> BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA. Instrução Normativa Conjunta nº 01, de 27 de setembro de 2012. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/media/politica\\_fundiaria/aquisicao\\_e\\_arrendamento\\_de\\_terra\\_por\\_estrangeiro/inc\\_01\\_27\\_09\\_2012.pdf](http://www.incra.gov.br/media/politica_fundiaria/aquisicao_e_arrendamento_de_terra_por_estrangeiro/inc_01_27_09_2012.pdf)>. Acesso em 30/11/2016.

<sup>18</sup> BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA. Instrução Normativa nº 82, de 27 de março de 2015. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/atos-internos/instrucoes/in\\_82\\_df.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/atos-internos/instrucoes/in_82_df.pdf)>. Acesso em 22.12.2016.

físicas, empresas estrangeiras ou empresas nacionais equiparadas, conforme previsão dos artigos 14 e 15. Assim, toda atualização cadastral dependerá de prévio processo administrativo e deverá ser realizada na sede da Superintendência Regional que abrange a área na qual está localizado o imóvel rural.

A Instrução Normativa nº 82/2015 do INCRA promete ser um poderoso instrumento no tocante à obtenção de dados fidedignos e atualizados quanto a imóveis rurais pertencentes a estrangeiros, o que permitirá a adoção de políticas públicas mais eficazes para a defesa da soberania, uma vez que permitirá o registro e levantamento do número total de imóveis em nome de estrangeiros em áreas estratégicas e faixa de fronteira.

Conseqüentemente, será possível, futuramente, o levantamento do real número de propriedades rurais pertencentes a empresas estrangeiras, bem como a identificação dos imóveis indiretamente controlados por estrangeiros sob o escudo de empresas brasileiras, de forma a dotar o Estado brasileiro de maior força de controle sobre a faixa de fronteira e sobre as atividades de exploração desenvolvidas por estrangeiros em território nacional.

Assim, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, com o intuito de conferir maior efetividade aos instrumentos de fiscalização e monitoramento da ocupação estrangeira sobre imóveis rurais em faixa de fronteira, desenvolveu o Sistema Nacional de Aquisição e Arrendamento de Terras por Estrangeiros – SISNATE, ferramenta essa que visa permitir o maior número de cadastramento possível de imóveis rurais pertencentes a estrangeiros para, assim, averiguar as estatísticas da quantidade exata desses imóveis que estejam sob domínio estrangeiro<sup>19</sup>.

A necessidade de criação da referida ferramenta decorre do fato de que, atualmente, os índices oficiais dos imóveis registrados em nome de empresas estrangeiras são muito inferiores aos realmente existentes, consequência das reiteradas práticas fraudulentas que, somadas às já abordadas brechas legais que propiciam estas práticas, fizeram com que inúmeros estrangeiros burlassem as barreiras legais brasileiras, quase sempre por meio do uso de “laranjas” brasileiros, por meio da abertura de pessoas

---

<sup>19</sup> BRASIL. Instituto de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. INCRA qualifica informações sobre imóveis rurais em nome de estrangeiros no país. Disponível em: < <http://www.incra.gov.br/incra-qualifica-informacoes-sobre-imoveis-rurais-em-nome-de-estrangeiros-no-pais>>. Acesso em 01.01.2017.

jurídicas brasileiras, administradas por sócios brasileiros, porém, controladas com capital de estrangeiros não residentes no Brasil.

Outro elemento que dificulta a a apuração aproximada da quantidade exata de imóveis rurais em poder de estrangeiros é a falta de rigor quando do cadastramento da propriedade dos referidos imóveis rurais junto ao INCRA, onde, muitas vezes, os estrangeiros proprietários dos referidos imóveis sequer declaram sua nacionalidade.

Uma nova base de dados desenvolvida pelo Incra e pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) está permitindo qualificar as informações sobre compra de terras por estrangeiros no País, além de tornar mais eficiente o controle dos processos relacionados ao tema em tramitação na autarquia. O Sistema Nacional de Aquisição e Arrendamento de Terras por Estrangeiros (Sisnate), em funcionamento, já permitiu identificar inconsistências em oito mil dentre as 34,3 mil propriedades constantes no Incra como pertencentes a pessoas ou empresas de outros países cadastradas no Incra. (...) As ferramentas disponíveis permitem a geração de relatórios estatísticos e a emissão de gráficos que apontam o quantitativo de estrangeiros no país e nos municípios, além do percentual de área do município ocupado por eles. Desta forma, é possível verificar automaticamente se está sendo cumprido o que determina a Lei 5.709/71 (até 25% da área do município pode ser ocupada por estrangeiros e 10% da área pode ser ocupada por estrangeiro de mesma nacionalidade)<sup>20</sup>.

No tocante à ocupação estrangeira na Amazônia Legal, os índices oficialmente registrados correspondem a uma elevadíssima porcentagem, porém, muito aquém da realidade. De acordo com pesquisas do INCRA, estão oficialmente registrados cerca de 5,5 milhões de hectares (33 mil imóveis) de imóveis rurais pertencentes a estrangeiros, sendo que 3,1 milhões (56%) localizam-se na Amazônia Legal. Todavia, estima-se que esse número seja cinco vezes maior, diante das reiteradas práticas fraudulentas por estrangeiros para burlar as normas e o controle do ordenamento jurídico brasileiro<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> BRASIL. Instituto de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. INCRA qualifica informações sobre imóveis rurais em nome de estrangeiros no país. Disponível em: < <http://www.incra.gov.br/incra-qualifica-informacoes-sobre-imoveis-rurais-em-nome-de-estrangeiros-no-pais>>. Acesso em 01.01.2017.

<sup>21</sup> BRASIL. Senado Federal. Estrangeiros Avançam sobre Amazônia Legal. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/jornal/edicoes/2008/07/07/estrangeiros-avancam-sobre-amazonia-legal>. Acesso em 30.12.2016.

## **4 DIREITOS REAIS DE GARANTIA EM FAVOR DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS ESTRANGEIRAS SOBRE IMÓVEIS RURAIS NA FAIXA DE FRONTEIRA SOB O ENFOQUE DA DEFESA NACIONAL**

### **4.1 O CONSELHO DE DEFESA NACIONAL**

O artigo 91 da Constituição Federal estabelece que o Conselho de Defesa Nacional é órgão consultivo do Presidente da República em assuntos relacionados à segurança e defesa nacionais.

E, em se tratando da faixa de fronteira, o mesmo artigo também prevê, em seu parágrafo primeiro, a Competência do Conselho de Defesa Nacional propor critérios e condições de uso e ocupação de áreas estratégicas fundamentais à segurança nacional, em especial a faixa de fronteira, nos termos seguintes:

Art. 91. O Conselho de Defesa Nacional é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático, e dele participam como membros natos:

§ 1º Compete ao Conselho de Defesa Nacional:

(...)

III - propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo;

Referido dispositivo constitucional é regulamentado pela Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991, a qual, em redação semelhante à da Constituição Federal, dispõe acerca da atribuição do Conselho de Defesa Nacional para regular e estabelecer critérios de uso, ocupação e exploração na faixa de fronteira:

Art. 1º O Conselho de Defesa Nacional (CDN), órgão de Consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do estado democrático, tem sua organização e funcionamento disciplinados nesta lei.

Parágrafo único. Na forma do § 1º do art. 91 da Constituição, compete ao Conselho de Defesa Nacional:

(...)

c) propor os critérios e condições de utilização das áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente

na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo;

Referido órgão foi criado no ano de 1927, por meio do Decreto nº 17.999, de 29 de Novembro de 1927, o qual foi “ressuscitado” pela Constituição Federal de 1988 (MONTANARI 2005).

A Constituição Federal de 1934, curiosamente, criou um órgão denominado Conselho de Segurança Nacional, cujas atribuições também eram semelhantes às do Conselho de Defesa Nacional, onde o artigo 159 da Constituição estabelecia ser de atribuição do referido órgão todas as questões relativas à segurança nacional.

O Conselho de Segurança Nacional era regulamentado pelo Decreto nº 1.135, de 03 de dezembro de 1970. No entanto, referido órgão coexistia com o Conselho de Defesa Nacional, ambos com atribuições semelhantes.

Inclusive, no que tange à faixa de fronteira, o artigo 166 da Constituição de 1934 estabelecia que, dentro de uma faixa de 100 km (cem quilômetros) ao longo das fronteiras, nenhuma concessão, ocupação ou exploração de terras ocorreria sem prévia oitiva do Conselho de Segurança Nacional, a saber:

Art 166 - Dentro de uma faixa de cem quilômetros ao longo das fronteiras, nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação e a abertura destas se efetuarão sem audiência do Conselho Superior da Segurança Nacional, estabelecendo este o predomínio de capitais e trabalhadores nacionais e determinando as ligações interiores necessárias à defesa das zonas servidas pelas estradas de penetração.

§ 1º - Proceder-se-á do mesmo modo em relação ao estabelecimento, nessa faixa, de indústrias, inclusive de transportes, que interessem à segurança nacional.

§ 2º - O Conselho Superior da Segurança Nacional organizará a relação das indústrias acima referidas, que revistam esse caráter podendo em todo tempo rever e modificar a mesma relação, que deverá ser por ele comunicada aos governos locais interessados.

§ 3º - O Poder Executivo, tendo em vista as necessidades de ordem sanitária, aduaneira e da defesa nacional, regulamentará a utilização das terras públicas, em região de fronteira pela União e pelos Estados ficando subordinada à aprovação do Poder Legislativo a sua alienação.

Todavia, diante da impossibilidade de coexistência simultânea entre o Conselho de Defesa Nacional e do Conselho de Segurança Nacional, acabou por ser derogada a legislação que regulamentava o Conselho de Segurança Nacional, em

especial o Decreto-Lei nº 1.135/70 e parte da Lei nº 6.634/79, tendo suas atribuições sido herdadas pelo Conselho de Defesa Nacional, órgão esse que passou a concentrar as atribuições de deliberar acerca de assuntos relacionados à defesa e segurança nacionais, inclusive quanto à ocupação, uso e exploração de quaisquer atividades em faixa de fronteira (MONTANARI, 2005).

#### **4.1.1 Oitiva prévia do Conselho de Defesa Nacional em assuntos relacionados à faixa de fronteira**

Conforme narrado anteriormente, A Lei nº 6.634/79, que regulamenta a faixa de fronteira, estabelece a exigência de prévia oitiva do Conselho de Defesa Nacional em todos os assuntos que impliquem, na faixa de fronteira, em uso, ocupação, exploração, construções, alienação de terras públicas, atividades de pesquisa, transações com imóvel rural que impliquem a obtenção, por parte de estrangeiro, do domínio, posse, ou qualquer outro direito real sobre o imóvel, conforme redação legal:

Art. 2º. - Salvo com o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, será vedada, na Faixa de Fronteira, a prática dos atos referentes a:

I - alienação e concessão de terras públicas, abertura de vias de transporte e instalação de meios de comunicação destinados à exploração de serviços de radiodifusão de sons ou radiodifusão de sons e imagens;

II - Construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso;

III - estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à Segurança Nacional, assim relacionadas em decreto do Poder Executivo.

IV - instalação de empresas que se dedicarem às seguintes atividades:

a) pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais, salvo aqueles de imediata aplicação na construção civil, assim classificados no Código de Mineração;

b) colonização e loteamento rurais;

V - transações com imóvel rural, que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio, da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel;

VI - participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural;

§ 1º. - O assentimento prévio, a modificação ou a cassação das concessões ou autorizações serão formalizados em ato da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, em cada caso.

§ 2º. - Se o ato da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional for denegatório ou implicar modificação ou cassação de atos anteriores, da decisão caberá recurso ao Presidente da República.

§ 3º. - Os pedidos de assentimento prévio serão instruídos com o parecer do órgão federal controlador da atividade, observada a legislação pertinente em cada caso.

§ 4º Excetua-se do disposto no inciso V, a hipótese de constituição de direito real de garantia em favor de instituição financeira, bem como a de recebimento de imóvel em liquidação de empréstimo de que trata o inciso II do art. 35 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

Dessa forma, qualquer que seja a atividade a ser exercida, sobretudo por parte de pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras em se tratando de atividades que impliquem a obtenção da posse, uso ou qualquer outro direito real sobre imóveis rurais localizados na faixa de fronteira, a prévia oitiva do Conselho de Defesa Nacional é condição inafastável à autorização das referidas atividades.

O rigorismo estabelecido pela Lei nº 6.634/79 justifica-se em razão do caráter estratégico da faixa de fronteira, área essencial à defesa da segurança e soberania nacionais.

No entanto, em 19 de janeiro de 2015, sobreveio a Lei nº 13.097/2015, trazendo uma novidade que pode representar o início da mitigação do rigor ora explicado, cujos possíveis efeitos positivos serão discutidos a seguir.

#### 4.2 A ALTERAÇÃO TRAZIDA PELA LEI Nº 13.097/2015

A Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, trouxe uma interessante inovação legislativa, consistente na retirada da exigência da oitiva prévia do Conselho de Defesa Nacional quando se tratar de instituição de direitos reais de garantia sobre imóveis rurais em faixa de fronteira em favor de instituições financeiras estrangeiras, tendo inserido o parágrafo quarto no artigo 2º da referida Lei, com a seguinte redação:

Art. 2º. - Salvo com o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, será vedada, na Faixa de Fronteira, a prática dos atos referentes a:

(...)

V - transações com imóvel rural, que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio, da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel;

VI - participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural;

(...)

**§ 4º Excetua-se do disposto no inciso V, a hipótese de constituição de direito real de garantia em favor de instituição financeira, bem como a de recebimento de imóvel em liquidação de empréstimo de que trata o inciso**



**II do art. 35 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.** (sem destaque no original)

Assim, referida alteração legislativa trouxe duas exceções à regra da prévia oitiva do Conselho de Defesa Nacional em favor de instituições financeiras estrangeiras: I- a possibilidade de constituição de direito real de garantia sobre imóveis rurais localizados em faixa de fronteira; e II- possibilidade de recebimento de imóvel em liquidação de empréstimo, onde a instituição financeira estrangeira deverá vender o bem em até um ano, podendo esse prazo ser prorrogado por mais duas vezes a critério do Banco Central do Brasil.

Importante destacar que, antes do encerramento da presente pesquisa, na data de 07 de junho de 2017, sobreveio a Medida Provisória nº 784/2017, que revogou a segunda hipótese anteriormente descrita, o que implicou a necessidade de retirar desta pesquisa os dados referentes à mesma, sendo, portanto, objeto central desse trabalho somente a exceção I, qual seja, a possibilidade de constituição de direitos reais de garantia em favor de empresas estrangeiras sobre imóveis rurais localizados na faixa de fronteira.

#### 4.3 DIREITOS REAIS DE GARANTIA

Na antiguidade, o devedor, caso não realizasse a quitação de suas dívidas, o inadimplemento ensejava castigos corporais cruéis, a submissão à condição de escravo e até mesmo a morte do devedor.

Foi apenas no ano 326 a.C. que, com a *Lex Paetelia Papiria*, se transferiu ao patrimônio material do devedor a garantia do adimplemento das suas obrigações (*pecuniae creditae bona debitoris, non corpus obnoxium esse*), se as mesmas não proviessem de ato ilícito (DINIZ, 2009, p. 486).

Muitos milênios depois, já vigente um ordenamento jurídico que prevê sanções para o inadimplemento e as regras para cobrança de dívidas que não mais permitiam o sacrifício da vida do devedor ou castigos corporais, estabeleceu-se a

responsabilidade puramente patrimonial do devedor, que agora responde, por suas dívidas, com seus bens presentes e futuros.

Atualmente, existem duas espécies principais de garantias de dívida: a chamada garantia pessoal, onde um terceiro, estranho à relação entre credor e devedor, compromete-se a pagar a dívida, a exemplo da fiança e do aval; e a chamada garantia real, que ora interessa ao presente trabalho, consistente na entrega, por parte do devedor ou alguém em seu lugar, da totalidade ou de parte de seu patrimônio para assegurar pagamento de uma dívida (DINIZ, 2009).

Direito real de garantia é, pois, o direito que garante ao credor o pagamento da obrigação em caso de inadimplemento, por meio da extração da renda obtida do bem ou por meio do valor do próprio bem dado em garantia para satisfação do débito, bem esse que fica vinculado ao poder do credor, afetado ao pagamento da obrigação.

#### **4.3.1 Principais modalidades de direitos reais de garantia sobre imóveis rurais: penhor, hipoteca e alienação fiduciária: noções gerais**

São várias as modalidades de direitos reais de garantia. No entanto, pode-se afirmar que as mais comuns instituídas sobre imóveis rurais são o crédito rural, a hipoteca e a alienação fiduciária.

A primeira modalidade, denominada penhor, nos termos do artigo 1.431 do Código Civil, constitui-se pela transferência da posse, do devedor para o credor, de uma coisa móvel dada em garantia do pagamento de um débito, onde essa coisa deve ser suscetível de alienação.

Em outras palavras, esta modalidade se aperfeiçoa não apenas mediante a simples celebração do negócio entre as partes, mas sim com a efetiva entrega da posse coisa dada em garantia ao credor.

O parágrafo único do mesmo artigo faz uma ressalva para o caso do penhor agrário, mais comum modalidade de garantia instituída sobre imóveis rurais, onde a coisa dada em garantia permanece na posse do devedor, que tem o dever de guardar e zelar pela coisa.

O penhor rural se desdobra em penhor agrícola e penhor pecuário. No penhor agrícola (artigos 1.442 e 1.443, do Código Civil), podem servir de garantia colheitas ainda não plantadas ou pendentes, frutos e vegetais armazenados, lenha, carvão, máquinas e animais empregados na lavoura, etc. No caso do penhor pecuário, este incide sobre os animais (de origem asinina, cavalar, caprídea, muar, bovina, etc) que integram a atividade pastoril.

A segunda modalidade, denominada Hipoteca, nos termos dos artigos 1.473 a 1.505 do Código Civil, incide sobre bens imóveis, gravando-os, mas sem transmitir a posse ao credor da dívida garantida por aquele bem. Importante ressaltar que o objeto hipotecado deve ser de propriedade do devedor ou de um terceiro, que dá seu imóvel para garantir a dívida do devedor (DINIZ, 2009).

Grandes são suas vantagens devido a sua utilidade ao estimular o desenvolvimento econômico, proporcionando a abertura de créditos, a execução de planos habitacionais, a realização de negócios e a movimentação de riquezas ligadas ao solo (DINIZ, 2009, p. 554).

Por sua vez, a terceira modalidade, denominada Alienação Fiduciária, consiste na transferência, por parte do devedor, da posse indireta de um bem móvel ou imóvel e de sua propriedade resolúvel, como forma de garantir a dívida contraída pelo devedor, obrigação essa que se extingue com o adimplemento da obrigação (DINIZ, 2009).

Em outras palavras, ocorre na hipótese em que alguém deseja adquirir um bem móvel ou imóvel, mas não dispõe de capital suficiente, de modo que uma instituição financeira promoverá o pagamento pelo bem, tornando-se proprietária do mesmo. Assim, a instituição financeira transferirá a posse direta do bem àquele que pretendia adquiri-lo, o qual fica obrigado a restituir o valor do bem à financeira, sob pena de perdê-lo.

### 4.3.2 A vedação do chamado pacto comissório

A legislação brasileira possui rigorosos requisitos que visam proteger o patrimônio do devedor, para que este, em caso de inadimplência da obrigação vencida, não sofra com a tomada da coisa dada em garantia por parte do credor.

O chamado pacto comissório, previsto nos artigos 1.365 e 1.428, do Código Civil, consiste na proibição da aquisição, por parte do credor, do bem dado em garantia pelo devedor, nos termos seguintes:

Art. 1.365. É nula a cláusula que autoriza o proprietário fiduciário a ficar com a coisa alienada em garantia, se a dívida não for paga no vencimento.  
Parágrafo único. O devedor pode, com a anuência do credor, dar seu direito eventual à coisa em pagamento da dívida, após o vencimento desta.

Art. 1.428. É nula a cláusula que autoriza o credor pignoratício, anticrético ou hipotecário a ficar com o objeto da garantia, se a dívida não for paga no vencimento.  
Parágrafo único. Após o vencimento, poderá o devedor dar a coisa em pagamento da dívida.

Assim, nos casos dos direitos reais de garantia em favor de instituições financeiras estrangeiras supramencionados, os imóveis rurais dados em garantia não poderão ser tomados pelas referidas instituições, tampouco poderão incorporar o patrimônio destas, de modo que a satisfação da dívida inadimplida deve ocorrer por meio da venda do imóvel dado em garantia, sempre respeitadas as normas legais que regulamentam a venda de imóveis rurais em faixa de fronteira, já detalhadamente abordadas nesta pesquisa.

E, conforme expressa redação dos artigos 1.365 e 1.428, do Código Civil, a única possibilidade de recebimento, por parte do credor, da própria coisa dada em garantia somente poderia ocorrer em caso de expressa anuência do próprio devedor.

E, ainda que houvesse anuência deste em entregar a própria coisa dada em garantia, conforme redação do parágrafo 4º do artigo 2º, da Lei nº 6.634/79, a instituição financeira estrangeira tem o dever de promover a alienação da coisa dada em garantia, no prazo de um ano, prazo esse prorrogável por até duas vezes, o que

elimina a possibilidade de aquisição, pela instituição financeira estrangeira credora da dívida, da coisa dada em garantia.

#### 4.4 POSSÍVEIS VANTAGENS DA ALTERAÇÃO PROMOVIDA PELA LEI Nº 13.097/2015 NA LEI Nº 6.634/79

A alteração legislativa promovida pela Lei nº 13.097/2015 sobre a Lei nº 6.634/79, que retirou a exigência da prévia oitiva do Conselho de Defesa Nacional para estabelecer direitos reais de garantia em favor de instituições financeiras estrangeiras sobre imóveis rurais localizados em faixa de fronteira, em princípio, parece representar um afrouxamento nas medidas de proteção à defesa e à soberania nacionais.

No entanto, existem alguns fatores que devem ser levados em conta para demonstrar que referido permissivo legal pode trazer consequências vantajosas para a economia nacional e para os próprios proprietários dos imóveis rurais, no que tange ao acesso a uma maior variedade de financiamentos para fomentar as atividades rurais exercidas no referido imóvel.

E, apesar de não ter havido, ainda, tempo hábil para avaliar concretamente os impactos da alteração legislativa aqui abordada, acredita-se que a medida pode proporcionar vantagens aos produtores proprietários de imóveis rurais que podem contribuir positivamente para a promoção do desenvolvimento regional.

Para muitos, a medida representa, na realidade, uma desburocratização dos trâmites que sempre eram enfrentados pelos produtores rurais quando tentavam contrair empréstimos com bancos estrangeiros, onde tinham de enfrentar o entrave do rigorismo da legislação brasileira, diante da até então existente necessidade de oitiva prévia do Conselho de Defesa Nacional, o que desestimulava não apenas a atração de investimentos estrangeiros para o país, como também limitava as alternativas possíveis de crédito disponível.

Os bancos estrangeiros não precisam mais de autorização do Conselho de Segurança Nacional para aceitar terras em área de fronteira como garantia. A desburocratização do processo para a concessão de crédito, que veio com a edição da Lei nº 13.097, publicada no dia 19, era uma demanda antiga dessas instituições financeiras, de acordo com a Associação Brasileira de Bancos

Internacionais (ABBI). O processo para a obtenção da autorização era moroso, segundo advogados da área imobiliária, e chegava a inviabilizar as operações. Agora, com a edição da lei, a ABBI projeta aumento de competição entre os bancos e, conseqüentemente, melhores condições na oferta de crédito. Embora a constituição de garantia real sobre imóvel rural localizado em faixa de fronteira não fosse proibida, as partes nem sempre estavam dispostas a esperar a tramitação dos processos perante o Conselho de Segurança Nacional e arcar com os custos adicionais, segundo Renato Maggio, sócio da área Financeira do escritório Machado, Meyer, Sendacz e Opice Advogados. A necessidade de autorização estava prevista na Lei nº 6.634, de 1979, que dispõe sobre a faixa de fronteira. Pela norma, transações com imóvel rural, que implicassem na obtenção, por estrangeiro, do domínio, da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel nessa faixa precisavam de anuência prévia do Conselho de Segurança Nacional. "Se estava em faixa de fronteira, aconselhávamos a não fazer a operação", afirma Fátima Rombola Fonseca, advogada da área de Imobiliário do Machado Meyer. No ano passado, a advogada atendeu a cerca de 50 consultas sobre esse tema. Um dos problemas é que há uma grande faixa de fronteira no Brasil corresponde a 150 quilômetros para dentro. No caso de alguns Estados, engloba grande parte das terras. Os advogados buscavam, até então, alternativas para evitar discussões judiciais. Em um dos casos orientados pelo escritório Machado Meyer, a solução foi adotar garantias não reais e substituir os sete imóveis rurais de um total de 27 dados em garantia por outros não sujeitos a restrições ou procedimentos específicos. "A operação morria na origem quando dependia de aprovação do Conselho de Segurança Nacional. Um pedido poderia durar até um ano", diz Luciano Garcia Rossi, sócio do Pinheiro Neto Advogados e especialista em direito imobiliário. "O procedimento era demorado e exigia muita documentação." De acordo com o presidente do comitê legal da ABBI, Christian Squassoni, da forma como a lei estava redigida, as instituições brasileiras estavam em situação de vantagem perante as estrangeiras. "Era interesse de todos os bancos de capital estrangeiro. Achemos que as instituições financeiras têm que operar com igualdade no Brasil", afirma Squassoni, acrescentando que, com a mudança, mais bancos atuarão no mercado de crédito e que a maior concorrência poderá resultar em redução de juros<sup>22</sup>.

Como se vê, a legislação brasileira não proibia, antes da alteração trazida pela Lei nº 13.097/2015, a constituição de direitos reais de garantia em favor de instituições financeiras estrangeiras. Porém, impunha o rigoroso requisito da prévia anuência do Conselho de Defesa Nacional, requisito esse que acabava por burocratizar o trâmite quando os proprietários de imóveis rurais optavam por este tipo de garantia, inviabilizando a conclusão da operação em razão do excesso de morosidade, obrigando os interessados a recorrerem exclusivamente a bancos nacionais, sem muitas opções de melhores ofertas de crédito com juros mais baixos.

---

<sup>22</sup> BORN HALLMAN Auditores Associados. **Lei desburocratiza operação de crédito em banco estrangeiro.** Edição nº 3.005, pags. 02 a 03. Disponível em: <[http://www.bhauditores.com.br/Noticias\\_Fiscais/Arquivos/NF%203005.pdf](http://www.bhauditores.com.br/Noticias_Fiscais/Arquivos/NF%203005.pdf)>. Acesso em 20.02.2017.

Com a alteração promovida, os proprietários de imóveis rurais passam a dispor de uma maior variedade de oferta de créditos, o que facilita a atração de mais investimentos para as atividades exercidas nos imóveis rurais situados na faixa de fronteira, o que inclusive, pode elevar a competitividade entre os bancos nacionais e estrangeiros, o que poderá garantir melhores ofertas de crédito a juros mais reduzidos.

O artigo 170 da Constituição Federal dispõe sobre a Livre Iniciativa, pilar de sustentação da ordem econômica nacional. Dessa forma, a partir do momento em que são eliminados entraves burocráticos para que proprietários de imóveis rurais situados em faixa de fronteira deem seus imóveis em garantia para contrair empréstimos com bancos estrangeiros, privilegia-se a livre iniciativa, com a garantia da livre concorrência entre as instituições bancárias, o que pode representar um grande incentivo à atração de mais investimentos para essas áreas e, conseqüentemente, favorecer o desenvolvimento regional, já que, com a facilitação da negociação de empréstimos com instituições financeiras estrangeiras para custear atividades agrícolas e pecuárias, maior é a possibilidade de desenvolver atividades econômicas no imóvel em questão que podem impulsionar a economia nacional.

Além disso, a redação do artigo 2º, parágrafo 4º, da Lei nº 6.634/79 aduz expressamente que o recebimento de imóvel rural em faixa de fronteira em liquidação de empréstimo deve ocorrer obrigatoriamente por meio da venda do bem, não podendo a instituição financeira estrangeira receber diretamente a propriedade do bem como pagamento em caso de inadimplemento da obrigação, mas tão-somente do valor obtido após a venda do mesmo, sendo-lhes vedado o exercício da exploração da terra, seja na forma direta, seja por meio de terceiros.

E, considerando a expressa vedação legal do chamado pacto comissório, isto é, a proibição do credor apropriar-se da coisa dada em garantia, bem como considerando a impossibilidade das instituições financeiras estrangeiras de terem a posse dos imóveis rurais em faixa de fronteira dados em garantia, não se vislumbra riscos à defesa nacional e à proteção da soberania.

Importante relembrar que o Código Civil, nos artigos 1.365 e 1.428, prevê que a coisa dada em garantia somente pode ser entregue ao devedor como forma do pagamento da dívida se houver expressa anuência do devedor. E, mesmo que

eventualmente o devedor optasse por entregar o próprio imóvel rural situado em faixa de fronteira como pagamento da dívida, a instituição financeira teria o dever legal de vendê-lo, sendo o produto da venda destinado à quitação da dívida, conforme expressa previsão do parágrafo 4º, do art. 2º, da Lei nº 6.634/79.

Além disso, a promoção do desenvolvimento regional por meio da exploração economia sustentável dos imóveis rurais em faixa de fronteira somente pode ocorrer se os proprietários dos imóveis disporem de capital suficiente ou de fácil acesso a linhas de crédito com juros vantajosos para realizar investimentos no imóvel, motivo pelo qual acredita-se que a alteração legal ora abordada pode repercutir positivamente, no que tange à ampliação da oferta de crédito e da competitividade entre bancos nacionais e estrangeiros.



## 5 CONCLUSÃO

A faixa de fronteira, consistente na faixa de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros) ao longo das fronteiras terrestres do território nacional, nos termos do artigo 20, §2º, da Constituição Federal, é área fundamental à defesa da soberania nacional, motivo pelo qual sempre foi prevista em todas as constituições brasileiras, bem como sempre ocupou posição prioritária nos assuntos relacionados à segurança nacional.

E, justamente em razão dessa importância estratégica, o ordenamento jurídico brasileiro estabelece uma série de rigorosíssimos requisitos para regular o uso, ocupação, exploração de quaisquer atividades, bem como a própria aquisição de imóveis rurais situados em faixa de fronteira por parte de estrangeiros, disciplinada pela Lei nº 5.709/71, sejam estas pessoas físicas ou jurídicas, onde somente foram abordados neste trabalho os requisitos referentes a estas últimas.

A faixa de fronteira é regulamentada pela Lei Federal nº 6.634/79, lei esta que, por sua vez, é regulamentada pelo Decreto nº 85.064/80. Esses atos normativos estabelecem que toda e qualquer atividade a ser exercida em faixa de fronteira, sobretudo aquelas que impliquem na obtenção do uso, posse, exploração ou outras atividades, bem como a aquisição de direitos reais em favor de estrangeiros sobre imóveis rurais situados na faixa de fronteira dependem do prévio assentimento do Conselho de Defesa Nacional, órgão Consultivo da Presidência da República em todos os assuntos relacionados à defesa nacional ou à faixa de fronteira.

Em 19 de janeiro de 2015, foi publicada a lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, que passou a dispensar a prévia autorização do Conselho de Defesa Nacional para a constituição de direitos reais de garantia em favor de instituições financeiras estrangeiras sobre imóveis rurais localizados em faixa de fronteira, por meio da inclusão do §4º no artigo 2º, da Lei nº 6.634/79.

Apesar de, aparentemente, a mudança ocorrida representar uma fragilização da proteção sobre a faixa de fronteira, e apesar de ainda não ter havido tempo hábil para avaliar os impactos concretos positivos ou negativos da referida alteração legislativa, acredita-se que a medida pode trazer consequências benéficas não apenas aos proprietários dos imóveis rurais em faixa de fronteira que desempenham atividades produtivas, como também pode impulsionar o desenvolvimento regional.

Desenvolver a presente pesquisa foi um trabalho deveras dificultoso, não só pelo fato de inexistir qualquer trabalho científico sobre o tema, como também em razão da escassez das fontes de pesquisa sobre o tema, que, por ser muito novo, ainda não foi objeto de estudos científicos ou pesquisas mais aprofundadas que pudessem servir de referência ao presente estudo.

No entanto, a extrema relevância do tema, bem como o ineditismo do presente trabalho, motivaram o aprofundamento do estudo da matéria, o que permitiu concluir que existe um grande potencial da alteração legislativa aqui estudada trazer consequências benéficas.

Primeiro, porque o ordenamento jurídico brasileiro proíbe expressamente o chamado pacto comissório, consistente na apropriação, por parte do credor, do bem dado em garantia em caso de inadimplemento da dívida, conforme dispõem os artigos 1.365 e 1.428, do Código Civil.

Segundo, porque a entrega ao devedor da própria coisa dada em garantia como pagamento da dívida somente pode ocorrer se houver anuência expressa do devedor, conforme redação dos mesmos artigos do Código Civil anteriormente mencionados.

Terceiro, porque, no caso do devedor eventualmente optar pela entrega, ao banco estrangeiro, do próprio imóvel rural em faixa de fronteira dado em garantia, o parágrafo 4º do artigo 2º da Lei nº 6.634/79, que faz remissão ao art. 35, II, da Lei nº 4.595/64, estabelece que a referida instituição financeira estrangeira possui o dever de promover a venda do bem dado em garantia no prazo de um ano, podendo ser prorrogado por mais duas vezes, a critério do Banco Central do Brasil, o que impossibilita a tomada do bem dado em garantia por parte do banco estrangeiro credor, que somente poderá apropriar-se do valor obtido com a venda do bem.

Ademais, a mudança legislativa ora analisada favorecerá um preceito constitucional, que é a livre iniciativa, fundamento da ordem econômica nacional prevista no artigo 170, da Constituição Federal, porquanto ampliará a livre concorrência entre bancos nacionais e estrangeiros no que tange à oferta de crédito, possibilitando aos proprietários de imóveis rurais em faixa de fronteira que exerçam atividades produtivas nos referidos imóveis recorrerem a ofertas de crédito com taxas de juros mais atrativas, taxas essas que podem ser ainda mais vantajosas se ampliada a competitividade entre os bancos.

A revogada exigência de prévio assentimento do Conselho de Defesa Nacional para estabelecer direitos reais de garantia sobre imóveis rurais situados em faixa de fronteira, além de burocrática, desestimulava a ampliação da competitividade entre bancos nacionais e estrangeiros, porquanto os produtores somente poderiam recorrer a empréstimos junto a bancos nacionais para não ter de enfrentar a mencionada burocracia caso optassem por empréstimos junto a bancos estrangeiros.

Importante relembrar o já abordado Projeto de Lei nº 6.460/2013, de autoria do Senado Federal, em tramitação na Comissão de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional e da Amazônia - CINDRA, da Câmara dos Deputados, tem por objeto a instituição da Política Nacional de Defesa e Desenvolvimento da Amazônia Legal e da Faixa de Fronteira, que prevê, em seu artigo 6º, a possibilidade de criação, por parte de instituições financeiras públicas e privadas, de linhas de crédito especiais para a promoção do desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal e na faixa de fronteira, evidenciando, assim, a real necessidade de atrair mais investimentos e criação de linhas de crédito para financiar atividades produtivas na faixa de fronteira.

E, a despeito do inegável e imprescindível caráter estratégico da faixa de fronteira, que não sofre qualquer agressão em razão da alteração legal ora estudada, é imperioso admitir que não só o conceito de soberania, como também a própria gestão das fronteiras nacionais precisam adequar-se às exigências do mundo atual de ordem econômica, política, social, política, dentre outros.

Assim, em razão do fenômeno mundial da Globalização, o atual cenário político-econômico demanda a necessidade de atribuir uma nova roupagem ao conceito de soberania, tradicionalmente concebido como aquele poder inviolável que se impunha

sobre os indivíduos e contra intervenções estrangeiras que pudessem ameaçar a defesa nacional.

Dessa forma, a atual conjuntura mundial levou várias nações a, inclusive, eliminarem fronteiras, barreiras e outros entraves para viabilizar e incentivar as trocas comerciais entre países e o trânsito de pessoas, a exemplo da União Europeia, de modo que a própria gestão, ocupação e exploração econômica sustentável da faixa de fronteira não podem ficar alheios a essa necessidade.

Reduzir o rigorismo da legislação que regulamenta a faixa de fronteira e, conseqüentemente, graduar e mitigar o aparelhamento legal do Estado para restringir a atuação estrangeira naquela área não significam mitigação ou redução da própria autoridade soberana, que não sofreu qualquer agressão à sua independência e autoridade.

Ademais, conforme já abordado no primeiro capítulo desta pesquisa, o Brasil conseguiu, praticamente sem guerras, estabelecer fronteiras com seus dez vizinhos quase sempre pela via diplomática ou por arbitragem internacional, não possuindo, destarte, um histórico belicoso que justifique um excessivo rigor na proteção da região fronteiriça, excesso esse que, nos tempos atuais, acaba sendo verdadeiro entrave à atração de investimentos que podem contribuir para o desenvolvimento regional sustentável.

Portanto, os mecanismos que visam proteger a soberania nacional, antes de mais nada, devem ser ferramenta de integração, não de segregação ou repulsa à atuação estrangeira, até porque, na realidade, não existe nenhum “poder” soberano absoluto e inviolável dos Estados que os mantenha em completo isolamento que permita atuarem de acordo com seu exclusivo interesse sem considerar o contexto mundial, imunes a qualquer possibilidade de mitigação.

## REFERÊNCIAS

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 4ª Ed. Ed., rev., ampl. E atual. São Paulo: Globo, 2008. 455 p.

BARRETO, Rômulo Paes. **Limites da Soberania**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/9159/8262>>. Acesso em 10.02.2017.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade; por uma Teoria Geral da Política**. 10ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003. 173 p.

BORN HALLMAN Auditores Associados. **Lei desburocratiza operação de crédito em banco estrangeiro**. Edição nº 3.005, pags. 02 a 03. Disponível em: <[http://www.bhauditores.com.br/Noticias\\_Fiscais/Arquivos/NF%203005.pdf](http://www.bhauditores.com.br/Noticias_Fiscais/Arquivos/NF%203005.pdf)>. Acesso em 20.02.2017.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro. Vol. 4 – Direito das Coisas**. 24ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2009. 653 p.

FONSÊCA, Victor de Albuquerque Feijó. **Soberania: O fim de uma premissa**. Disponível em: <[revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/1371](http://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/1371)>. Acesso em 11.02.2017.

GOES FILHO, Synesio Sampaio. **As Fronteiras do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2013. 139 p.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Martin Claret, 2009. 476 p.

MONTANARI JUNIOR, Isaías. **Demarcação de terras indígenas na faixa de fronteira sob o enfoque da defesa nacional**. 2005. 138 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

MORE, Rodrigo Fernandes. **O Moderno Conceito de Soberania no âmbito do Direito Internacional**. Disponível em: <http://www.more.com.br/artigos/soberania.pdf>. Acesso em 10.02.2017.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em 20/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 20/04/2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 – Dispõe sobre as terras devolutas do Império.** Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm)>. Acesso em 20/04/2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979 - Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6634.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6634.htm)>. Acesso em 15/04/2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.709, de 07 de outubro de 1971 - Regula a Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro Residente no País ou Pessoa Jurídica Estrangeira Autorizada a Funcionar no Brasil, e dá outras Providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5709.htm)>. Acesso em 30.09.2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 17.999, de 29 de novembro de 1927 – Providencia sobre o Conselho de Defesa Nacional.** Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-17999-29-novembro-1927-503528-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 21/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1.135, de 03 de dezembro de 1970 - Dispõe sobre a organização, a competência e o funcionamento do Conselho de Segurança Nacional e dá outras providências.** Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D85064.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D85064.htm)>. Acesso em 21/09/2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980 - Regulamenta a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D85064.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D85064.htm)>. Acesso em 01/05/2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991 - Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho de Defesa Nacional e dá outras providências.**

Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8183.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8183.htm)>. Acesso em 10/05/2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Institui o Código Civil.**

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em 20/02/2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015 – Altera a Lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979, e dá outras providências.** Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13097.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13097.htm)>. Acesso em 10/05/2016.

\_\_\_\_\_. **Câmara dos Deputados. Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia. Projeto de Lei nº 6.460, de 2013.**

Disponível em:

<[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=0FE6C87B7383B13FB90D99FA0E3B8AC4.proposicoesWeb1?codteor=1333579&filename=Parecer-CINDRA-13-05-2015](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0FE6C87B7383B13FB90D99FA0E3B8AC4.proposicoesWeb1?codteor=1333579&filename=Parecer-CINDRA-13-05-2015)>. Acesso em 18/07/2015.

\_\_\_\_\_. **Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados de 22 de Dezembro de 2015.** Disponível em:

<<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020151222002220000.PDF#page=133,p.133/138>>. Acesso em 20/05/2016.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 784, de 07 de junho de 2007 -**

**Dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários, altera a Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, a Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965, a Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, a Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, a Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, a Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, a Lei nº 10.214, de 27 de março de 2001, a Lei nº 11.371, de 28 de novembro de 2006, a Lei nº 11.795, de 8 de outubro de 2008, a Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, a Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, o Decreto nº 23.258, de 19 de outubro de 1933, o Decreto-Lei nº 9.025, de 27 de fevereiro de 1946 e a Medida Provisória nº 2.224, de 4 de setembro de 2001, e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv784.htm#art57](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv784.htm#art57). Acesso em 10/06/2017.

\_\_\_\_\_. Instituto de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. **INCRA qualifica informações sobre imóveis rurais em nome de estrangeiros no país.** Disponível em: < <http://www.incra.gov.br/incra-qualifica-informacoes-sobre-imoveis-rurais-em-nome-de-estrangeiros-no-pais>>. Acesso em 01.01.2017.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA. **Instrução Normativa Conjunta nº 01, de 27 de setembro de 2012.** Disponível em: < [http://www.incra.gov.br/media/politica\\_fundiaria/aquisicao\\_e\\_arrendamento\\_de\\_terra\\_por\\_estrangeiro/inc\\_01\\_27\\_09\\_2012.pdf](http://www.incra.gov.br/media/politica_fundiaria/aquisicao_e_arrendamento_de_terra_por_estrangeiro/inc_01_27_09_2012.pdf)>. Acesso em 30/11/2016.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA. **Instrução Normativa nº 82, de 27 de março de 2015.** Disponível em: [http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/atos-internos/instrucoes/in\\_82\\_df.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/atos-internos/instrucoes/in_82_df.pdf). Acesso em 22.12.2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Reflexões sobre Defesa e Segurança: uma estratégia para o Brasil. Vol. I.** Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/reflexao.pdf>. Acesso em 28.03.2017.

\_\_\_\_\_. **Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.** Disponível em: <[http://www.mi.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=e5ba704f-5000-43df-bc8e-01df0055e632&groupId=10157](http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=e5ba704f-5000-43df-bc8e-01df0055e632&groupId=10157)>. Acesso em 20/08/2016, p. 36.

\_\_\_\_\_. **Parecer CGU/AGU Nº 01/2008-RVJ, de 03 de setembro de 2008.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AGU/PRC-LA01-2010.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/PRC-LA01-2010.htm)>. Acesso em 12/12/2016.

\_\_\_\_\_. **Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.** Disponível em: <[http://www.mi.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=e5ba704f-5000-43df-bc8e-01df0055e632&groupId=10157](http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=e5ba704f-5000-43df-bc8e-01df0055e632&groupId=10157)>. Acesso em 20/08/2016.

\_\_\_\_\_. **Senado Federal. Proposta de Emenda Constitucional nº 49, de 2006.** Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=24/11/2006&paginaDireta=35301>>. Acesso em 20/05/2016.

\_\_\_\_\_. **Senado Federal. Proposta de Emenda Constitucional nº 235, de 2008.** Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=542115&fileame=PEC+235/2008](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=542115&fileame=PEC+235/2008)>. Acesso em 20/05/2016.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social.** São Paulo: Martin Claret, 2003.

WEFFORT, Francisco C. **Os Clássicos da Política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “O Federalista”.** Vol. I. 14 Ed. São Paulo: Ática, 2006. 287 p.