

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA

Processo nº 54000.020133/2023-26

DFC-2/DFC/DF/SEDE/INCRA

RELATÓRIO

Senhora Chefe da DFC-2,

Em atenção ao Despacho SEI/Inkra 20647239, da lavra de V. S^a, tem-se as seguintes anotações.

I. Do Recurso da CA Investment à Presidência do INCRA – (Síntese)

1. Na Carta endereçada à Presidência do Inkra (SEI/Inkra 20108187), da C.A. Investment (Brazil) S.A., inscrita no CNPJ sob o nº 28.132.263/0001-73, datada de 18 de abril de 2024, a sua Procuradora, Dra. Thaila Castro Maluf Oliveira, assentou manifestação anteriormente proferida em resposta ao Ofício 45896/2023/SR(MS)/G, e quanto à questão da aquisição de imóvel rural, as alegações foram:

(iii) esclareceu a natureza da Transação, que não diz respeito a operação imobiliária, mas consubstancia a aquisição do complexo industrial da Eldorado, não sujeita, portanto, às restrições a estrangeiros;

(...)

(v) atestou que a Transação não representa ameaça à soberania nacional;

(vi) salientou seu compromisso de cumprir com a Constituição Federal, a legislação aplicável e as determinações governamentais, ressaltando seu compromisso de, após a conclusão da Transação, avaliar o plano de suprimento de insumos da Eldorado e, se necessário, adotar as medidas adequadas para endereçamento de eventuais preocupações indicadas pelo INCRA; e

2. Como se verá em maior detalhe a frente, no SEI/Inkra 20108187 menciona pareceres da Dra. Ellen Gracie (doc. 02) e do Dr. Luís Inácio Lucena Adams (doc. 03), que após análise do presente caso, concluíram que a transação não está sujeita às restrições da Lei Federal n.º 5.709/1971.

3. Requereu, quando do retorno dos autos à PFE-INCRA-SEDE, que os referidos pareceres jurídicos sejam igualmente remetidos à PFE, para análise em conjunto com as manifestações do presente recurso.

4. A procuradora da CA Investment (Brazil) S. A afirma que esta demonstra interesse em firmar compromisso nos moldes da legislação vigente, e observância das normas pela Eldorado, quando assumido seu controle pela CA Investment, incluindo o compromisso de não ser proprietária ou arrendatária de terras em zona rural em tempo razoável definido em comum acordo.

5. Diz ainda que não se pode admitir a aplicação do §1º do art. 1º da Lei Federal nº 5.709/1971 e do Decreto nº 74.965/1974 à compra da integralidade das ações da Eldorado, e que essa situação não enseja o desfazimento da Transação (compra de ações).

II. Dos Autos.

1. O processo em tela cuida de denúncia anônima (“denúncia”, doravante) denominada “Justiça sempre”, vista no documento SEI/Incra 15779110, datada de 1º de março de 2023, onde estão assentadas acusações de supostas irregularidades no negócio jurídico envolvendo aquisições de imóveis rurais por pessoa jurídica estrangeira, no Estado do Mato Grosso Sul.

2. Mencionada denúncia que consta dos autos fora remetida ao superintendente regional do Incra naquele Estado (SR/MS), com pedido de providências.

3. Assim, diz a denúncia, inicialmente:

“Após a série de notícias na imprensa, notou-se que pelo menos onze imóveis rurais, conforme abaixo elencados e conforme certidões de matrícula anexadas à presente (Anexo 1), com área total de **14.316,4728 ha**, localizados nos Municípios de Selvíria, Três Lagoas e Aparecida do Taboão, no Estado do Mato Grosso do Sul, são de propriedade de empresa brasileira que está **na etapa final do processo de venda para um grupo de capital estrangeiro sem autorização governamental prévia** e ultrapassando os limites legais e constitucionais da compra e exploração de terra por estrangeiros. (negritos e grifos no original)

(...)

As mencionadas propriedades rurais, conforme constam das Matrículas que este subscritor fez questão de levantar e aqui anexadas (Anexo 1), têm como proprietária a **Eldorado Brasil Celulose S/A**, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 07.401.436/0001-31.

Conforme website virtual oficial da empresa **Eldorado Brasil Celulose S/A**, sua composição acionária é a seguinte: a J&F Investimentos S.A. é a acionista controladora, com 50,59%, e a CA Investment tem 49,41% de participação.

Porém, como se sabe por inúmeras notícias veiculadas nas mídias nacionais, a **Eldorado Brasil Celulose S/A** celebrou, em 2 de setembro de 2017 entre, de um lado, J&F e outros (“Vendedores”) e, de outro, **CA Investment (Brazil) S.A.** (“CA Investment” ou “Compradora”) e Paper

Excellence B.V., tendo por objeto **a aquisição do total da participação acionária da J&F.**

Segundo noticiado à época, a finalização da aquisição, representativa dos restantes 50,59% do capital da Eldorado, ocorreria até o dia **03 de outubro de 2018**. Em razão da execução de tal contrato, o capital social da proprietária dos imóveis rurais **já foi vendido e passará a ser detido em sua integralidade por um grupo estrangeiro.**

A Compradora - CA Investment Brasil S.A. - é empresa constituída sob as leis brasileiras, inscrita no CNPJ 28.132.263/0001-73 e, conforme se verifica da última Assembleia Geral Ordinária registrada na Junta Comercial do Estado de São Paulo, SP (**Anexo 3**), tem como sócias representando a totalidade de seu capital social **duas empresas estrangeiras**, a saber: (i) Paper Excellence BV (CNPJ 28.232.959/0001-71), **com sede em Amsterdam, Holanda**; e (ii) Fortune Everrich SDN BHD (CNPJ 28.242.149/0001-04), **com sede em Labuan, Malásia**. Um resumo da posição societária aqui referida encontra-se também no Anexo 3.

(...)

Independentemente de não ter sido transferido ainda o controle por vontade alheia ao grupo estrangeiro, que busca fazê-lo em litígio, a venda das ações é nula, pela **falta de autorização governamental prévia**.

Ocorre que, segundo informações, a qualquer momento a transferência do controle da **Eldorado Brasil Celulose S/A** para a **CA Investment Brasil S.A** pode ser determinada pela **Câmara de Comércio Internacional (ICC)**, mesmo que decorrente da celebração de um contrato nulo, por violação às exigências das leis brasileiras. Em razão da disputa judicial sobre o cumprimento do contrato da venda de controle, as ações encontram-se depositadas em garantia junto ao Banco Itaú10. (grifos nossos)

E, se permitida a tomada do controle da empresa **Eldorado Brasil Celulose S/A** pela CA Investment Brasil S.A., ferir-se-á de morte a Lei federal nº 5.709/71, o Decreto 74.965/74 e a Instrução Normativa/INCRA/No 88, de 13 de dezembro de 2017, uma vez que, embora seja empresa brasileira, a **Eldorado Brasil Celulose S/A passará a ser, para fins legais, empresa brasileira equiparada a estrangeira** por pertencer a um grupo estrangeiro” (negritos, no original, grifos nossos).

4. Eis o núcleo da denúncia e, então, salvo melhor juízo, desnecessárias seriam outras transcrições.

5. A SR/MS noticiou os fatos ao Ministério Público Federal em Três Lagoas (MS) (SEI/Incrá 15807551) e, por meio da **NOTA n. 00031/2023/NMA/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU** de 01/04/2023 (SEI/Incrá 16084098, aprovada pelo **DESPACHO N. 00244/2023/NMA/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU** de 03/04/2023, SEI/Incrá16084098, a Procuradoria Federal Especializada (PFE/Incrá) orientou a regional da autarquia a instaurar processo de fiscalização cadastral, observando-se o devido processo legal:

“Observo que outras comunicações e providências previstas na IN 88/17 poderão/deverão ser adotadas após a observância do devido processo legal.” (SEI/Incrá 16084098, grifos no original)

6. Na sequência, a regional do Incra informou acerca da denúncia, e da autuação de processo de fiscalização cadastral, às seguintes instituições: a) Junta Comercial de São Paulo (SEI/Incrá 16134341), Comitê Brasileiro da Câmara de Comércio Internacional (SEI/Incrá 16134374) e Itaú Unibanco Holding S.A (SEI/Incrá 16134415).

7. Por meio do OFÍCIO Nº 15500/2023/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA, de m 21/03/2023, (SEI/Incrá 16166835) a Presidência da autarquia comunicou a Eldorado Brasil Celulose S/A e requereu as seguintes providências:

“Neste sentido, a fim de averiguar tal denúncia, e em razão da possível urgência na questão, nos termos da Instrução Normativa INCRA Nº 88/2017, solicito que a citada empresa apresente, no prazo de 5 (cinco) dias, todos os documentos pertinentes e relacionados à sua composição acionária, e relação comercial e societária com a empresa CA Investment Brasil S.A., bem como toda a documentação pertinente à exploração dos imóveis rurais descritos na denúncia, e demais imóveis rurais mencionados no website da Eldorado, e qualquer outra documentação que entendam ser pertinente à demanda.”

8. Datado de 02/05/2023 a SR/MS remete o OFÍCIO Nº 23969/2023/SR(MS)G/SR(MS)/INCRA-INCRA, também à Eldorado Brasil Celulose S/A (SEI/Incrá 16347621):

“Para verificação da participação de capital nacional e estrangeiro na empresa proprietária Eldorado Brasil Celulose S.A, inscrita no CNPJ nº 07.401.436/0002-12, empresa acionista J&F Investimentos S/A inscrita no CNPJ n 00.350.763/0001-62 e empresa acionista CA Investment Brasil S.A, inscrita no CNPJ n 28.132.263/0001-73, solicita-se que sejam apresentados os seguintes documentos:

(...)

III. Empresa acionista CA Investment Brasil S.A, inscrita no CNPJ n 28.132.263/0001-73:

a) cópia do Ato Constitutivo: o Estatuto ou Contrato Social da Pessoa Jurídica consolidado com suas alterações, emitidas e registradas pela Junta Comercial do Estado ou DF, de modo a permitir a verificação da distribuição da composição do capital social entre os atuais sócios ou acionistas;

b) Certidão simplificada atualizada, com a respectiva distribuição do capital social; (grifos nossos)

c) cópia das três últimas atas, de forma a permitir identificar quem detém o controle acionário da empresa.

d) relação nominal dos sócios estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas, participantes a qualquer título, que tenham residência ou sede no exterior, constando: a respectiva nacionalidade, o número e o percentual de ações ou de quotas subscritas em relação aos demais participantes brasileiros e o País de seu domicílio ou de sua sede no exterior, caso tratar-se de pessoa jurídica brasileira equiparada à pessoa estrangeira, definida nos termos do §1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 07 de outubro de 1971;”

9. Como não havia sido noticiada acerca deste processo administrativo, a procuradora da CA Investment Brasil S/A, remete à regional do Incra/MS o documento denominado Manifesto CA, datado de 10/07/2023 (SEI/Incrá 16949342) onde fez assentar os seguintes registros:

“I. Da ciência acerca do Processo Administrativo

Recentemente, a Requerente teve conhecimento da Ação Civil Pública nº 5000518-10.2023.4.03.6003 (“ACP”), em trâmite perante a 1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Três Lagoas/MS, proposta pela Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado do Mato Grosso do Sul (“FETRAGRI”) em face do INCRA, da CA e de outros.

(...)

Ao analisar os autos da ACP e do Agravo de Instrumento, a CA foi surpreendida ao constatar a existência do Processo Administrativo, em estágio avançado, o qual versa sobre a suposta irregularidade da Transação.

(...)

II. Da ausência da intimação da CA

Ao que parece, o Processo Administrativo advém de processo instaurado em meados de 2020 e o INCRA já adotou diversas medidas para a consecução do objeto do Processo Administrativo.

Todavia, a CA ainda não foi intimada pelo INCRA, e, por consequência, não teve acesso ao Processo Administrativo, tampouco oportunidade de se manifestar.

Trata-se de consequência lógica do art. 3º, II, da Lei Federal nº 9.784/1999, que rege os processos administrativos na esfera da Administração Pública Federal, segundo o qual os administrados devem ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas (grifos nossos).

(...)

III. Dos pedidos

Assim sendo, requer-se, por meio deste requerimento preliminar:

- (i) **o acesso integral e imediato aos autos do Processo Administrativo à CA**, por meio do advogado que ora a representa;
- (ii) **a suspensão imediata do Processo Administrativo** até que a CA tenha tido a oportunidade de analisar a íntegra dos autos e se manifestar acerca do seu conteúdo;
- (iii) **a pronta comunicação à PFE** acerca do presente requerimento e da suspensão do Processo Administrativo; e
- (iv) que seja requerido à PFE o **retorno do Processo Administrativo à SR-MS**, a fim de que a CA possa apresentar a sua manifestação à SR-MS, antes de qualquer opinião da PFE.” (negritos e itálicos no original)

10. Por meio da NOTA n. 00061/2023/EQUAD-AGRÁRIA/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU, de 14/07/2023, a PFE prestou as orientações abaixo:

“15. Ante o exposto, nossas conclusões e recomendações são as seguintes:

- a) deve ser deferido o acesso ao processo nº 54000.020133/2023-26, por meio da rede externa, aos advogados que representam a empresa CA INVESTMENT BRAZIL S.A;
- b) deve ser indeferido o pedido de suspensão do processo administrativo, sendo certo que a decisão administrativa a ser proferida naquele processo, e providências daí decorrentes, devem ser adotadas após a observância do devido processo legal, com a notificação da empresa CA INVESTMENT BRAZIL SA, conforme recomendado na NOTA n. 00062/2023/EQUAD-AGRÁRIA/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU, proferida no NUP nº 54000.020133/2023-26;” (grifos nossos)

11. A Nota da PFE n. 00061, acima, fora aprovada, sem embargos, pelo coordenador – geral agrário (Incra/Sede) no mesmo dia 14/07/2023, por meio do DESPACHO n. 00156/2023/CGA/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU, nos termos do SEI/Incra 16996866.

12. A CA Investment Brazil S.A retorna aos autos, agora com o Requerimento, de 28/07/2023, (SEI/Incra 17134374), ocasião em que pede:

“Uma vez que o acesso da CA se deu com o Processo Administrativo já em andamento, com diversas manifestações, despachos, ofícios e informações já acostados aos autos, de modo que o Processo Administrativo já tem mais de mil páginas, a CA requer seja concedido prazo de 30 (trinta) dias para análise da documentação constante dos autos, com fundamento na razoabilidade.

Ademais, após o decurso do prazo de 30 (trinta) dias para análise, requer seja concedido prazo adicional de 15 (quinze) dias para que a CA possa apresentar sua manifestação.

Até o decurso desse último prazo e análise da manifestação que venha a ser apresentada, caso venham a ser tomadas decisões que possam impactar a CA, deverá ser concedida a abertura de prazos adicionais para nova análise e manifestação.

Os presentes requerimentos são realizados com base na razoabilidade, no devido processo legal e nos seguintes dispositivos legais: art. 8º da Instrução Normativa nº 09/2002, e art. 13 da Instrução Normativa nº 28/2006, ambas do INCRA.”

13. Em nova consulta à PFE, a NOTA n. 00062/2023/EQUAD-AGRÁRIA/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU, de 14/08/2023, SEI/Incrá 17188111, fez registrar as seguintes recomendações à SR/MS:

“a) conforme constou na parte final do DESPACHO N. 00244/223/NMA/ PFE-INCRASEDE/PGF/AGU as providências relativas as comunicações previstas no art. 27 da IN 88/17, e **outras eventualmente cabíveis, somente podem ser adotadas após a observância do devido processo legal.**

(...)

b) no caso concreto verifico a necessidade de notificação da empresa compradora, a CA Investment Brazil S.A, que realizou Contrato de Compra e Venda de Ações, a quem competia solicitar autorização do Incra, na forma prevista na Lei nº 5.709/71, devendo ser concedido o prazo de 15 (quinze) dias, os quais devem ser contados na forma prevista no art. 25, §§ 1º e 2º da IN nº 88/17;

(...)

d) no caso, tratando de aquisição indireta de imóvel rural, por meio da aquisição de ações da empresa proprietária por pessoa jurídica brasileira equiparada a estrangeira, inexistindo ato registral do negócio perante o Cartório de Registros de Imóveis, entende-se ser impertinente oficiar à Corregedor-Geral da Justiça do Estado do MS para requerer "a declaração de inexistência e o cancelamento da matrícula ou do registro respectivo", parecendo ser o caso de oficiar a Junta Comercial do Estado de São Paulo – JUCESP e à Comissão de Valores Mobiliários - CVM para ciência da decisão que vier a ser adotada, para as providências cabíveis dentro da sua esfera de competência a fim de evitar a formalização do negócio, cuja autorização depende da autarquia agrária;

e) no âmbito do processo nº 5019146-84.2023.4.04.0000/TRF4, em 03/07/2023, foi deferida a tutela para efeitos de determinar a *"suspensão dos atos de transferência das ações da ré Eldorado Brasil Celulose de propriedade da J&F Investimentos S.A. em favor da C.A. Investment S.A., bem como a aquisição de novas áreas rurais no território brasileiro pelas demandadas Eldorado Brasil Celulose, Paper Excellence e C.A. Investment S.A. até que sejam apresentadas as permissões pelo INCRA e pelo Congresso Nacional, conforme exigido pelas Leis n.º 5.709/71 e 8.629/93;"* (grifos nossos, itálicos no original)

14. No DESPACHO n. 00200/2023/CGA/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU, da Coordenação-Geral Agrária, de 04/08/2023, SEI/Incrá 17188185, tem-se a aprovação da Nota 062 acima, contudo, se verifica o realce dos seguintes aspectos:

“3. Destaca que se, depois de observado o devido legal administrativo (sic), o Incra entender que o negócio foi realizado em desacordo com a Lei nº 5.709, de 1971, e seu Decreto regulamentador nº 74.965, de 1974, e o art. 17 da Instrução Normativa INCRA nº 88, de 2017, a consequência será a nulidade de pleno direito da aquisição dos imóveis, conforme previsão do art. 15 da Lei nº 5.709, de 1971, de forma que deverão ser adotadas as providências previstas nos artigos 26 a 28 da Instrução Normativa INCRA nº 88, de 13.09.2017. No entanto, entende impertinente oficiar à Corregedor-Geral da Justiça do Estado do MS, parecendo ser o caso de oficiar a Junta Comercial do Estado de São Paulo – JUCESP e à Comissão de Valores Mobiliários - CVM para ciência da decisão que vier a ser adotada, para as providências cabíveis dentro da sua esfera de competência a fim de evitar a formalização do negócio. Destaca, porém, que houve a suspensão dos atos de transferência das ações da Eldorado Brasil Celulose de propriedade da J&F Investimentos S.A. em favor da C.A. Investment S.A., por força de decisão liminar no processo nº 5019146-84.2023.4.04.0000/TRF4. Assim, a transação ainda não se consolidou. (grifos no original, negritos nossos)

15. Em 08/08/2023, o DESPACHO n. 00320/2023/GAB/PFE/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU, da Sub-Procuradora-Chefe do Incra/Sede, SEI/Incrá 17188273, aprova as duas manifestações da PFE imediatamente anteriores a este item.

16. No processo 54000.087290/2023-11, SEI/Incrá 17538979, datado de 08/09/2023, a procuradora da CA apresenta outro Manifesto/Requerimento onde, em linhas gerais, reclama ausência do contraditório e da ampla defesa, afirma:

“Segundo o que consta do Processo Administrativo, a Eldorado vem optando por obter madeira como insumo para a operação fabril, mediante a celebração de contratos de parceria agrícola e de arrendamento rural. A opção por esse arranjo ou qualquer outro alternativo é, obviamente, uma

decisão do detentor do controle da empresa, no caso, a J&F. O essencial é que a Eldorado tenha acesso à madeira como insumo para a sua operação industrial, podendo se valer de diversas modalidades de negócios jurídicos que lhe garantam a obtenção de madeira pelo prazo necessário à manutenção regular da operação, a exemplo de contratos de fornecimento de madeira, usufruto, direito real de superfície etc.

(...)

É risível o argumento no sentido de que a CA faria um investimento bilionário visando a receber os resultados econômicos unicamente a partir de um ativo que representa apenas parcela ínfima do valor total do conjunto patrimonial da Eldorado.

Tampouco faz sentido sob o viés econômico que a conclusão da Transação entabulada levasse a Eldorado a deixar de investir na atividade industrial de papel e celulose apenas com o objetivo de vender os poucos imóveis de sua propriedade, como indevidamente sugerido pela Denúncia Anônima. Afinal, se a comercialização de imóveis fosse o objetivo do Contrato, a CA teria se limitado a adquirir terrenos na região, por valor equivalente a aproximadamente 0,6% da Transação (como demonstrado acima), ao invés de desembolsar R\$ 15 bilhões. Assim, a acusação carece até mesmo de verossimilhança, porque incompatível com o vulto da operação e a natureza das atividades desempenhadas pela Eldorado.

Esses esclarecimentos são importantes tendo em vista que a Denúncia Anônima contempla informações inverídicas e enviesadas, de quem não conhece - ou intencionalmente omite ou distorce -, a realidade da estrutura da operação da Eldorado, o setor de celulose, bem como os objetivos da Transação.

(...)

V. Da inaplicabilidade das restrições a operações industriais pré-existentes.

Ainda que se classificasse o complexo industrial da Eldorado como rural, o que, como visto, carece de qualquer respaldo jurídico e será ainda mais evidenciado após a instrução probatória ora requerida, a Transação não poderia ser questionada, visto que tem como objeto a aquisição de ações de uma sociedade empresária operacional, com objeto social vocacionado para a execução de atividades industriais.

A Lei Federal nº 5.709/1971 contempla restrições a estrangeiros apenas em relação às **aquisições diretas de imóveis rurais**, ou seja, que venham a ser destinados à produção agrícola.

Foi o Decreto Federal nº 74.965/1974 que, por meio do seu artigo 20, ampliou a aplicação das restrições estabelecidas na Lei Federal nº 5.709/1971 a determinadas operações societárias.

Decretos são instrumentos jurídicos com função precípua de regulamentar a execução de determinada Lei cujos preceitos precisem ser aplicados pela Administração Pública. Ou seja, o Decreto não tem o condão de inovar ou alterar a Lei, estando juridicamente subordinado a ela, sob pena de violação ao princípio da reserva legal (artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal).

Conclui-se que o Decreto Federal nº 74.965/1974 (Regulamento ou fonte secundária) não poderia ter estendido as restrições estabelecidas na Lei Federal nº 5.709/1971 (fonte primária) a operações societárias, inovando o quanto regulado pela lei ordinária e, pior, ampliando a restrição do direito de propriedade, razão pela qual é inaplicável à Transação.

Ainda que, por esforço argumentativo, o Decreto Federal nº 74.965/1974 fosse instrumento normativo hábil para estender as restrições a operações societárias, seria preciso fazer distinção entre sociedades operacionais, como é o caso da Eldorado, e sociedades patrimoniais.

(...)

Ademais, como exposto anteriormente, o plano de suprimento de insumos pela Eldorado não é imutável, podendo ser reavaliado após a transferência do controle acionário para a CA. **A CA, todavia, como referido, depende da conclusão da Transação para ter acesso à documentação pertinente e, se necessário, adotar as medidas adequadas, não havendo que se falar na aplicação de restrições e em irregularidade ou ilicitude da Transação, tal como sugerido pela Denúncia Anônima.**

(...)

Assim, requer a CA:

a) a adoção das providências descritas no tópico III desta manifestação, a fim de que haja a adequada instrução do Processo Administrativo, a saber:

a.1.) intimação da Eldorado para que disponibilize a totalidade dos contratos de arrendamento e parceria agrícola;

a.2.) notificação dos Registros de Imóveis para confirmação da quantidade de imóveis de natureza rural de titularidade da Eldorado, bem como realização de pesquisa dominial assertiva;

a.3) análise das demonstrações financeiras auditadas da Eldorado, dos demais documentos constantes do website da companhia e da CVM, além da adoção de outras medidas, que permitam compreender a atividade econômica da Eldorado e a relevância de ativos propriedades imobiliárias em comparação com os ativos totais da Companhia;

a.4) diligência documental e visita *in loco*, com o acompanhamento de representante da CA, para confirmação da destinação industrial dos imóveis relacionados à unidade fabril da Eldorado.

(...)

d) a remessa dos autos à PFE, quando concluída a fase instrutória e novamente ouvida a CA, a fim de que a dita Procuradoria (i) possa se manifestar sobre os imóveis, questão exclusiva do presente Processo Administrativo, conforme já delimitado em Notas Técnicas precedentes, considerando os esclarecimentos e informações trazidos pela CA e o resultado das providências de instrução do processo; (ii) sanear eventuais nulidades e (iii) sanar eventuais dúvidas jurídicas acerca de medidas administrativas a serem tomadas diante do quadro fático alcançado;" (negritos no original, grifos nossos).

17. O Incra regional fez juntar a Nota Técnica número 2845 de 21/12/2023, SEI/Incra 18102048 onde relata o histórico destes autos e assenta a seguinte conclusão:

"O 'Contrato de Compra e Venda de Ações' celebrado em 02 de setembro de 2017, para a alienação da totalidade da participação acionária, direta e indireta, da J&F Investimentos S.A. para a CA Investment Brasil S.A., sociedade do grupo Paper Excellence levaria à troca de controle acionário da empresa Eldorado Brasil Celulose S.A.

Tal negociação, embora imersa em contendo judicial, nos termos celebrados contratualmente, representa a aquisição de empresa proprietária e arrendatária de imóveis rurais por empresa equiparada a estrangeira, ou seja, tal equiparação obrigava a compradora - nos termos da legislação pátria e em conformidade com o item 3.10 do Manual de Orientação para Aquisição e Arrendamento de Imóvel Rural por Estrangeiro, que disciplinam tais operações societárias de alteração de controle - CA Investment Brasil S.A inscrita no CNPJ n 28.132.263/0001-73 a requerer previamente à celebração do contrato junto às instâncias competentes (a saber, o Congresso nacional por meio do INCRA) as autorizações indelévels ao caso.

(...)

Diante do exposto recomenda-se:

I. Comunicar a empresa Eldorado Brasil Celulose S.A e suas acionistas quanto à aplicação da Lei 5.709 de 07 de outubro de 1971, Decreto n. 74.965 de 26 de novembro de 1974, Lei 9.629 de 25 de fevereiro de 1993 e a Instrução Normativa n. 88 de, de 13 de dezembro de 2017 ao contrato celebrado, o que exigia autorização prévia do Congresso Nacional e demais órgãos competentes.

II. Orientar a empresa Eldorado Brasil Celulose S.A. e suas acionistas, nos termos do Cap. 11 do Manual de Orientação para Aquisição e Arrendamento de Imóvel Rural por Estrangeiro, sobre a possibilidade de, em comum acordo entre o adquirente e o transmitente, cancelar a aquisição e - após - permanecendo o interesse, solicitar previamente ao INCRA e demais órgãos competentes a autorização, que deverá ser requerida pelo adquirente na forma prevista na Instrução Normativa n. 88 de, de 13 de dezembro de 2017 e no Manual de Orientação para Aquisição e Arrendamento de Imóvel Rural por Estrangeiro;

III. Comunicar a Junta Comercial do Estado de São Paulo – JUCESP e à Comissão de Valores Mobiliários - CVM "para ciência da decisão que vier a ser adotada, para as providências cabíveis dentro da sua esfera de competência a fim de evitar a formalização do negócio", conforme letra d do item 23 da NOTA n. 00062/2023/EQUAD-AGRÁRIA/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU (17188111)." (grifos nossos)

18. Nota-se, nos autos, que as três diligências acima foram encaminhadas pela regional do Incra, conforme se lê nos SEI/Incra: 18953051, 18953072 e 18955823, todos de 28/12/2023, observando, não obstante, que mencionada Nota Técnica não faz nenhuma indicação de diligência à CA Investment Brasil S.A, na condição de parte do negócio jurídico **ainda por ser concluído**, com a Eldorado Brasil Celulose S.A.

19. Datado de 05/01/2023 está juntado aos autos o Ofício nº 2/2024/CVM/SEP/GEA-4 da CVM, Comissão de Valores Mobiliários, Rio de Janeiro, SEI/Incra onde consigna o seu afastamento da

matéria aqui em lida, por força de sua missão institucional:

“9. Assim, cabe esclarecer que, com base na Lei n o 6.385/76, na Lei n o 6.404/76 (notadamente o artigo 254-A) e na regulamentação do mercado de valores mobiliários, a alienação de controle de companhia aberta não depende de autorização da CVM, cabendo a esta Autarquia o registro de eventual oferta pública de aquisição de valores mobiliários, na forma prevista na Resolução CVM Nº 85/22. Especificamente com relação à Eldorado Brasil Celulose SA, considerando que não há outros acionistas além de CA Investment (Brazil) SA e J&F Investimentos SA, não seria aplicável a realização de oferta pública de aquisição de ações.” (grifos nossos)

20. Vê-se no documento SEI/Incrá 19039097 manifestação da Eldorado Brasil Celulose S.A, de 10/01/2024, com as seguintes afirmações:

“Assim, ciente de suas obrigações e em total cumprimento legislação pátria, em 02.01.2024 a Eldorado encaminhou comunicação às suas acionistas informando o teor das referidas Notas Técnicas e o posicionamento expresso dessa r. Autarquia e da AGU acerca da nulidade de pleno direito do Contrato, bem como solicitando a manifestação das acionistas quanto à possibilidade voluntária de distrato do Contrato, ou a possibilidade de, se ainda tiverem interesse, entabular um novo negócio jurídico, **lembrando que eventual nova alienação, dependerá imprescindivelmente de prévia autorização dessa r. Autarquia e do Congresso Nacional, conforme legislação pátria.** (negritos no original)

21. A CA Investment (Brazil) S. A fez juntar aos autos novo Requerimento datado de 10/01/2024, SEI/Incrá 19044111, que vem acompanhado de dois Pareceres Jurídicos, específicos para este caso, que, ao juízo destes servidores, é parte integrante do pedido da CA e, salvo engano, assim deve ser analisado pela PFE: o primeiro da advogada, Dra. Ellen Gracie Northfleet, como se sabe, ex-ministra do Supremo Tribunal Federal, e o segundo do advogado Dr. Luis Inácio Lucena Adams, ex-Advogado-Geral da União, subscritor da LA 01/AGU/2010, e da advogada Dra. Ludmila A. Braga.

22. Em linhas gerais, tanto a procuradora da CA Investment (Brazil) S. A como os pareceristas sustentam que:

“(…) o Decreto nº 74.965/1974 que, por meio do seu artigo 20, ampliou a aplicação das restrições estabelecidas na Lei Federal nº 5.709/1971 a determinadas operações societárias.

Ocorre que Decretos são instrumentos jurídicos com função precípua de regulamentar a execução de determinada Lei cujos preceitos precisem ser aplicados pela Administração Pública. Ou seja, **o Decreto não tem o condão de inovar ou alterar a Lei**, estando juridicamente subordinado a ela, sob pena de violação ao princípio da reserva legal (artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal).

Conclui-se que o Decreto Federal nº 74.965/1974 (Regulamento ou fonte secundária) não poderia ter estendido as restrições estabelecidas na Lei Federal nº 5.709/1971 (fonte primária) a operações societárias, inovando o quanto regulado pela lei ordinária e, pior, ampliando a restrição do direito de propriedade, razão pela qual é inaplicável à Transação.

Ainda que, por esforço argumentativo, o Decreto Federal nº 74.965/1974 fosse instrumento normativo hábil para estender as restrições a operações societárias, seria preciso fazer distinção entre sociedades operacionais, como é o caso da Eldorado, e sociedades patrimoniais.” (negritos no original, grifos nossos).

(…)

É evidente que o alcance das restrições estabelecidas na Lei Federal nº 5.709/1971 por meio do Decreto Federal nº 74.965/1974 deve estar limitado às transações envolvendo sociedades exclusivamente patrimoniais e de caráter preponderantemente imobiliário, justamente para evitar movimentos especulativos ou descomprometidos com a função social da propriedade.

A mesma intenção pode ser vista em relação aos arrendamentos. A Lei Federal nº 8.629/1993, que estabeleceu restrições para que estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica autorizada a funcionar no Brasil (e não empresas brasileiras com maioria de capital estrangeiro) pudessem arrendar imóveis, visa a regulamentar a reforma agrária. O contexto em que inserida a referida regra restritiva de direitos é o do necessário aproveitamento da terra conforme a sua função social, sob pena de desapropriação para fins de reforma agrária (art. 2º).

Por esse motivo é que a aquisição de sociedades patrimoniais por estrangeiros passou a ser condicionada à destinação da terra “à *implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais, ou de colonização, vinculados aos seus objetivos estatutários*” (art. 5º da Lei Federal nº 5.709/1971). (negritos e itálicos no original)

23. No Parecer da Dra. Ellen Gracie, a questão também emerge de modo semelhante em resposta ao quesito a ela formulado pela CA Investment (Brazil) S. A:

“4) Considerando que a Lei nº 5.709/1971 dispõe tão somente sobre os requisitos para aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, as restrições impostas pelo Decreto 74.965/1974 ou pela Instrução Normativa INCRA 88/2017 para a compra e venda de ações de sociedades detentoras de imóveis rurais violam o princípio da reserva legal?”

R. Como o Decreto nº 74.965/1974 corresponde à regulamentação da Lei nº 5.709/1971 e a Instrução Normativa nº 88/2017 tem por fundamento, entre outros, a mesma lei, o entendimento manifestado ao longo deste parecer, leva à conclusão de “arrastamento” destes dois textos ao mesmo vício de inconstitucionalidade.

(...)

De todo modo, a Lei nº 5.709/1971 sequer impôs restrição à aquisição de participação societária, de tal sorte que não pode tal restrição ser imposta por norma infralegal, como o Decreto nº 74.965/1974 e a Instrução Normativa nº 88/2017. Jamais existiu restrição à aquisição de capital social de sociedades detentoras de imóveis rurais por pessoas jurídicas de capital estrangeiro, porquanto não prevista em lei em sentido formal. (itálicos no original, grifo nosso)

24. A questão surge do mesmo modo no texto/parecer do Dr. Luís Adams:

18. Neste ponto, importante considerar que decretos expedidos para detalhar normas legais no âmbito do Poder Executivo devem estar plenamente em consonância com a lei que o abriga, sob pena de incidir em flagrante ilegalidade, haja vista existir inegável relação hierárquica entre leis e decretos na Constituição Federal de 1988.

19. Contudo, o Decreto nº 74.965 traz um ângulo de restrição que não havia sido previsto na Lei nº 5.709. Esta última trata expressamente da compra de terra rural, ao passo que o art. 20 do Decreto lei nº 74.965 ampliou a lei ao estabelecer que também se considera como alienação de imóvel rural os casos de “fusão ou incorporação de empresas, de alteração do controle acionário da sociedade, ou de transformação de pessoa jurídica nacional para pessoa jurídica estrangeira.” Se lido de forma ampla, o art. 20 do Decreto nº 74.965 de fato traz restrições adicionais àquelas constantes da Lei, ainda que a intenção da ratio legis fosse de explorar situações relacionadas especificamente ao determinado pelo §1º do Artigo 1º da Lei nº 5.709/71 (a saber, outras formas de adquirir o imóvel rural que não pura e simplesmente por meio de uma aquisição imobiliária).

20. Neste aspecto, importante explorar o fundo material da norma correspondente ao art. 20 do Decreto-lei nº 74.965 e como ela deve ser lida no âmbito da lei que a abriga, já que, no ordenamento jurídico brasileiro, as normas restritivas de direito não admitem interpretação extensiva ou por analogia, devendo tais normas serem analisadas também de forma restritiva, sendo vedada qualquer ampliação das restrições, ainda mais quando inseridas no sistema por meio de interpretação ou de normativas infralegais, como decretos, sob pena de usurpação do devido processo legislativo.”

(...)

26. Contudo, o mesmo não se pode concluir com relação ao prévio controle de transação societária que envolve não uma compra de imóvel rural indireta (ou, então, da cessão dos direitos de posição arrendatária), mas sim a compra de uma atividade empresarial organizada, voltada para o desenvolvimento de atividade lucrativa que não tem por escopo obter lucro da propriedade rural em si, mas sim de uma atividade industrial específica. Nesse caso, não se tem como razoável a aplicação prévia do artigo 20 do Decreto nº 74.965 e do artigo 17 da Instrução Normativa INCRA nº 88/17, ao retirar liquidez de uma transação societária em que o objetivo final não é a obtenção para si de propriedades rurais, mas sim a obtenção de uma atividade econômica organizada e complexa cujos ganhos não se identificam com o mero valor da terra. (grifos e negritos nossos. Itálicos no original)

25. Vê-se, nos autos, SEI/Incra 19506163 Resolução do Comitê De Decisão Regional - CDR Nº 3, de 21/02/2024, indeferindo o Requerimento, acima citado, por não trazer em seu corpo, nenhum fato novo:

“CONSIDERANDO o constante dos autos do processo nº 54000.020133/2023-26,

R E S O L V E: Art. 1º

Art. 1º Manter, nos termos da Nota Técnica 2845/2023/SR(MS)F1/SR(MS)F/SR(MS)/INCRA, o indeferimento do recurso administrativo apresentado pela empresa C&A Investment Brasil S/A dada

a inexistência de fato novo que altere a situação constatada na apuração que deu origem a presente processo.

Art. 2º Determinar que esta Resolução entre em vigor na data de sua publicação em Boletim de Serviço.”

26. Remetido ao Gabinete da Presidência do Incra, este processo é despachado (por meio do documento SEI/Incra 19566970) à Diretoria de Governança Fundiária, com vistas à Coordenação-Geral de Cadastro (DFC), em conformidade com o no artigo 25 da Instrução Normativa nº 88, de 13 de dezembro de 2017.

27. Assim, a DFC/DFC-2 manifestaram-se pelo retorno dos autos à regional do Incra no Mato Grosso do Sul a fim dar ciência para a CA Investment Brasil S. acerca da decisão do CDR, cumprindo, assim, o devido processo legal, isto é, dar ciência dos atos administrativos ao administrado.

28. Cumprido o rito de tramitação acima citado, e estabelecido prazo, a CA apresentou na SR o recurso administrativo SEI/Incra 20108187 direcionado ao presidente da autarquia em face da decisão do CDR. A SR o enviou ao Incra/Sede (SEI 20497932), e o Gabinete da Presidência, por sua vez, o remeteu para a DF/DFC/DFC-2, para que o mencionado recurso (20108187) fosse submetido à análise e manifestação.

III. Das considerações.

1. Como se viu na seção anterior, cuida este processo administrativo de denúncia anônima acerca de um contrato de compra de um complexo empresarial denominado **Eldorado Brasil Celulose S/A**, cuja parte do sítio operacional situa-se em Três Lagoas – MS - pela empresa brasileira de capital estrangeiro, CA Investment Brasil S. A.

2. A regional do Incra no Mato Grosso do Sul, autuou processo de fiscalização cadastral para os imóveis rurais listados na denúncia, porém não se vê nos autos diligências no sentido de se verificar a existência de outras possíveis propriedades rurais em nome da Eldorado, já que o negócio jurídico alcançaria todos os seus ativos, imobilizados ou não, e se verificou que também há diversos outros imóveis rurais cuja relação é de parceria ou mesmo de arrendamento, nos termos da planilha posta no SEI/Incra 16210516.

3. De todo modo, o Incra e suas regionais podem (e muitas vezes devem) formalizar, de ofício, processos administrativos de fiscalização cadastral, inclusive com inibição dos respectivos CCIR, desde que cumprido o devido processo legal, com notificação das partes eventuais, estabelecimentos de prazos de defesa, acolhendo ou rejeitando, motivadamente, requerimentos dos interessados e, assim por diante.

4. Importante anotar, aliás, como chamou atenção a Procuradoria do Incra, que o negócio entre as referidas empresas ainda não se consolidou, haja vista que está sob apreciação e julgamento do Poder Judiciário que suspendeu a negociação, lembrando, neste sentido, que a Especializada já desaconselhou a regional do Incra de notificar a Corregedoria–Geral de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul, justamente, pelo fato de a compra e venda não ter se concluída.

5. Aliás, o Poder Judiciário pode, ao final, decidir pela inviabilidade do negócio e, então, tudo retornar ao *status quo ante* e a denúncia perder seu objeto e, assim, não prosperar.

6. De se notar, também, que a própria Comissão de Valores Mobiliários – CVM – manifestou pela incompetência em se pronunciar, no mérito, deste caso, já que foge à sua missão institucional.

7. Também cabe apontar que o contrato de compra e venda, (SEI/Incra 16209288 e 17730986), ao que parece, não fora analisado pela regional do Incra/MS, o que prejudica, sobremaneira, o entendimento dos detalhes técnicos da avença, lembrando que, salvo melhor juízo, só há nos autos o Second Amendment to the Share Purchase Agreement – Segundo Aditivo de Compra de Ações, em tradução livre.

8. Mas resta, ainda, uma questão, que, salvo melhor juízo, merece atenção: trata-se do Requerimento da CA Investment Brasil S. A, bem como os pareceres, já referidos acima, que o acompanham, relacionados à matéria de direito acerca, mais especificamente, do Artigo 20 do Decreto 74.965 de 1974 que, teria ultrapassado seu limite regulamentador e invadido matéria trazida no corpo Lei 5709 de 1971 para incluir empresas de naturezas complexas e operacionais (em oposição às patrimoniais).

9. Se tal interpretação prosperar, o negócio jurídico entre as duas empresas **não dependeria** de autorização governamental e, nem mesmo, do Congresso Nacional.

10. Mas, nos termos do Regimento Interno do Incra, tal discussão não é objeto de manifestação de mérito na DFC/DFC-2, unidades técnicas por excelência e, considerando que se cuida de um Requerimento que exige resposta da Administração, cabe, certamente, manifestação da Procuradoria Federal Especializa, porque trariam repercussões sobre outros tantos processos que transitam nas ditas unidades técnicas e, de resto, no Incra, já que se trata de uma nova interpretação que difere da ocorre, geralmente, nos processos administrativos da autarquia.

VI. Conclusões/Sugestões

1. Considerando o que se disse acima cabe, ainda, consignar o seguinte:

a. O processo de compra e venda não foi concluído e está a depender de apreciação e decisão final do Poder Judiciário e, assim sendo, não cabe notificação pela DF/DFC/DFC-2 a nenhuma instituição, a não ser se algum órgão de controle interno ou externo requerer informação acerca do andamento deste processo administrativo.

b. Cabe à DF/DFC/DFC-2 noticiar **todas** as partes que envolve o possível negócio jurídico em caso de fato novo ou tomada de decisão no âmbito desta autarquia, enquanto o processo lhe tiver formalmente atribuído.

c. Sugere-se que este processo seja levado ao conhecimento da Procuradoria Federal Especializada para se manifestar acerca dos aspectos jurídicos suscitados nos mencionados Requerimento (Doc. SEI 20108187) e nos dois Pareceres (Doc. SEI 19044111), propostos pela CA, de ampla repercussão, no possível negócio entre a Eldorado Brasil Celulose S/A e CA Investment Brasil S. A. e noutros casos que tramitam na autarquia.

Diante do exposto, sugerimos o envio dos autos à Coordenação-Geral de Cadastro Rural para conhecimento, com vistas à Diretoria de Governança Fundiária para providências junto à PFE-INCRA-SEDE.

À Consideração Superior,



Documento assinado eletronicamente por **Celso Aparecido Florencio, Orientador(a) de Projeto de Assentamento**, em 26/06/2024, às 17:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Antonio Medeiros Augusto, Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário**, em 26/06/2024, às 17:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.incra.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **20861010** e o código CRC **2E181A2B**.

Referência: Processo nº 54000.020133/2023-26

SEI nº 20861010