

AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL

Camila Rufato Duarte¹

Rayssa Castro Alves²

ACQUISITION OF PROPERTIES BY FOREIGNERS IN BRASIL

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Viçosa.

² Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Viçosa.

RESUMO: A legislação brasileira impõe limitações à aquisição de imóveis por estrangeiros, de forma que ao adquirirem propriedade no território pátrio estes devem observar um procedimento diferenciado e certas restrições quanto a localização e extensão do imóvel. Logo, é oportuno analisar quais são as limitações impostas, qual a legislação que se aplica, o teor dos pareceres emitidos pela Advocacia Geral da União sobre o assunto nos últimos anos e os motivos que levaram o Estado brasileiro a determinar tais restrições.

PALAVRAS CHAVE: Estrangeiro; Aquisição, Imóvel.

ABSTRACT: The Brazilian law imposes limitations on the acquisition of properties by foreigners, once when they acquire property in the homeland, must follow a different procedure and certain restrictions about the location and the extension of the property. Therefore, it is appropriate to analyze the imposed limitations, what law is applied, the content of the opinions issued by the Attorney General concerning the issue in recent years and the reasons that led the Brazilian government to establish such restrictions.

KEYWORDS: Foreign; Acquisition, Property.

1. INTRODUÇÃO

O direito de propriedade no Brasil sofre limitações quando o assunto é o estrangeiro, uma vez que a legislação pátria impõe restrições para a aquisição de imóveis urbanos e rurais por não nacionais. Os motivos utilizados para adoção de tal postura é a defesa da soberania brasileira e a segurança nacional, que visam frear a intervenção estrangeira no país e limitar a exploração de terras brasileiras por outras nações.

A matéria foi contemplada na Constituição Federal de 1988 (CF/88) e na legislação infraconstitucional, mas ainda suscita muita discussão. Não só há divergência quanto ao acerto de tais restrições, mas também em relação à recepção de determinadas leis pelo texto constitucional vigente, fato que levou a Advocacia Geral da União (AGU) a emitir vários pareceres nos últimos anos, mantendo o tema na pauta dos estudiosos.

O presente trabalho pretende abordar quais são as limitações impostas pelo ordenamento pátrio no tocante à aquisição de imóveis por estrangeiro no território brasileiro, analisando a legislação e os pareceres sobre o assunto e compreendendo a motivação do Estado brasileiro.

2. O ESTRANGEIRO

Nacionalidade é o vínculo jurídico político que liga um indivíduo a um determinado Estado, fazendo deste indivíduo um componente do povo, da dimensão pessoal deste Estado, capacitando-o a exigir sua proteção e sujeitando-o ao cumprimento de deveres impostos³.

Cada país tem competência exclusiva para legislar sobre a nacionalidade. O Brasil utilizou como critério inicial a territorialidade e o laço

³ MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 204.

sanguíneo, já que para ser considerado brasileiro nato, a princípio, é preciso ter nascido em território nacional ou ser filho de pais brasileiros.

A CF/88 trouxe, em seu artigo 12, todas as modalidades de aquisição de nacionalidade brasileira, seja de forma nata ou naturalizada. Logo, é considerado estrangeiro quem não nasceu em território nacional e que não tenha, concomitantemente, adquirido a nacionalidade conforme previsto no texto constitucional⁴. Também será considerado estrangeiro quem nascer em território nacional mas for filho de pais estrangeiros que se encontram a serviço de seu país de origem.

3. AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS URBANOS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL

3.1. Aspectos gerais

Segundo Hodgson, Cullinan e Campbel são inúmeras as razões que levam os Estados a adotarem políticas de restrição ao acesso de estrangeiros a terra. Dentre os principais motivos, além do nacionalismo e xenofobismo, pode-se destacar a segurança nacional, o domínio da infraestrutura, a prevenção contra a especulação estrangeira, a preservação do “tecido” social da nação, o controle dos investimentos diretos estrangeiros, a regulação da imigração, bem como a garantia do controle da produção de alimentos⁵.

No Brasil, no tocante aos imóveis urbanos, a regra geral é que não há restrição à aquisição da propriedade por estrangeiro, quer ele resida ou não no Brasil. A exceção incide sobre imóvel pertencente à União, nas hipóteses dos arts. 100 e 205 do Decreto-lei nº 9.760, de 15/09/1946⁶, nas

4 SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 35ª ed. Malheiros: São Paulo, 2009. p. 321.

5 HODGSON, S.; CULLINAN, C.; CAMPBELL, K. **Land ownership and foreigners: a comparative analysis of regulatory approaches to the acquisition and use of land by foreigners**. [s.l.] FAO, 1999.

6 **Art. 100** - A aplicação do regime de aforamento a terras da União, quando autorizada na forma deste Decreto-lei, compete ao SPU, sujeita, porém, a prévia audiência: a) dos Ministérios da

quais é exigida dos estrangeiros a autorização do Presidente da República.

Portanto, fora da hipótese acima mencionada, é livre a aquisição de propriedade urbana no Brasil a qualquer título: compra, doação, herança, entre outros. Livre também é a utilização desse imóvel e a percepção dos frutos, com as mesmas limitações a que estão sujeitos os brasileiros⁷.

Entretantes, a utilização direta da propriedade pelo estrangeiro está sujeita à permissão de entrada no território nacional pelas autoridades consulares e de fronteiras. O art. 6º da Lei nº 6.815/80 dispõe que:

Art. 6º. A posse ou a propriedade de bens no Brasil não confere ao estrangeiro o direito de obter visto de qualquer natureza, ou autorização de permanência no território nacional.

Além disso, pessoas físicas residentes no exterior que possuam imóveis no Brasil devem, obrigatoriamente, ter inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), a teor do art. 3º, inciso XII, alínea “a” da Instrução Normativa RFB nº 864, de 25-7-2008⁸.

A pessoa jurídica estrangeira que possua imóvel no Brasil, ainda que aqui não tenha um estabelecimento físico, deverá ter inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), por força do art. 11, inciso XIV, alí-

Guerra, por intermédio dos Comandos das Regiões Militares; da Marinha, por intermédio das Capitânicas dos Portos; da Aeronáutica, por intermédio dos Comandos das zonas Aéreas, quando se tratar de terrenos situados dentro da faixa de fronteiras, da faixa de 100 (cem) metros ao longo da costa marítima ou de uma circunferência de 1.320 (um mil trezentos e vinte) metros de raio em torno das fortificações e estabelecimentos militares; [...]

Art. 205 - À pessoa estrangeira física ou jurídica, não serão alienados, concedidos ou transferidos imóveis da União situados nas zonas de que trata a letra a do art. 100, exceto se houver autorização do Presidente da República. § 1º - Fica dispensada a autorização quando se tratar de unidade autônoma de condomínios, regulados pela Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, desde que o imóvel esteja situado em zona urbana, e as frações ideais pretendidas, em seu conjunto, não ultrapassem 1/3 (um terço) de sua área total.

⁷ SILVA, Bruno Mattos e. Aquisição de imóvel por estrangeiros. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3164, 29 fev. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/21182>>. Acesso em: 4 dez. 2013.

⁸ **Art. 3º** Estão obrigadas a inscrever-se no CPF as pessoas físicas: XII - residentes no exterior que possuam no Brasil bens e direitos sujeitos a registro público, inclusive: a) imóveis;

nea “a”, nº 1 da Instrução Normativa RFB nº 748, de 28-6-2007⁹. Também deverá ter um procurador residente no Brasil, com inscrição no CPF, que deverá ser o administrador do bem imóvel. O funcionamento de pessoa jurídica estrangeira no Brasil é regido pela Instrução Normativa DNRC nº 81, de 5-1-1999¹⁰.

3.2. O contrato de compra e venda

Para qualificar um contrato de compra e venda sobre imóveis situados em países com uma tradição de direito romano, precisa-se diferenciar entre dois modelos de transferência da propriedade: o modelo consensual e o modelo da tradição.

No modelo consensual, a transmissão da propriedade ocorre simplesmente pelo acordo das partes, sendo que o registro do ato no Registro de Imóveis não constitui elemento de validade para a transferência. O contrato de compra e venda em questão trará aspectos obrigacionais e reais.

Enquanto França¹¹ e Portugal¹² adotaram o modelo do princípio de consenso, o direito brasileiro seguiu a teoria de *titulus e modus acquirendi*. Significa que há necessidade do contrato de compra e venda (arts. 481 e 482 do Código Civil de 2002), isto é, o *titulus acquirendi*, e do ato de publicidade de um *modus acquirendi*, ou seja, a tradição (em caso de bens móveis) ou a inscrição no registro (no caso de bens imóveis), conforme prevê os artigos 1227 e 1245 do Código Civil de 2002 (CC/02). Só se houver a conjugação destes dois atos jurídicos pode-se falar em transferência de domínio. *Titulus*

9 **Art. 11.** São também obrigados a se inscrever no CNPJ: XIV - pessoas jurídicas domiciliadas no exterior que no País: a) possuam: 1. imóveis;

10 SILVA, Bruno Mattos e. **Op. cit.**

11 **Art. 1583** C.C. francês. Ela [a compra e venda] é perfeita entre as partes, e a propriedade é adquirida de direito pelo comprador, em relação ao vendedor, desde que convencionados a coisa e o preço, ainda que a coisa não tenha sido entregue, nem o preço pago. (traduzido)

12 **Art. 874** C.C. português. (Noção). Compra e venda é o contrato pelo qual se transmite a propriedade de uma coisa, ou outro direito, mediante um preço. Art. 879 C.C. português. (Efeitos essenciais). A compra e venda tem como efeitos essenciais: a) a transmissão da propriedade da coisa ou da titularidade do direito; [...].

sem *modus e modus* sem *titulus* não gera a aquisição da propriedade¹³ no direito brasileiro.

4. AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL

4.1. Aspectos gerais

Os estrangeiros também possuem limitações quanto a aquisições de imóveis rurais no Brasil, embora neste campo as restrições e vedações legais sejam mais amplas. Isto ocorre com o objetivo de proteger a soberania nacional e evitar que países estrangeiros explorem as terras brasileiras sem oferecer o devido retorno socioeconômico.

Antes da legislação ter se organizado e consolidado efetivo controle sobre tais aquisições, houve intensa compra de glebas de terras por empresas e países estrangeiros no território nacional, em especial nos estados do Mato Grosso do Sul e Bahia, os quais possuem municípios com quase totalidade de superfície controlada por forasteiros, merecendo destaque os casos da cidade de Luiz Eduardo Magalhães e São Desidério (BA)¹⁴.

A título de ilustração, tem-se o caso da Agropecuária O Telhar, vinculada à multinacional argentina *El Tejar*, que comprou quarenta mil hectares e arrendou outros 140 mil no estado do Mato Grosso. Além disso, em Primavera do Leste (MT), município em que concentra a maior parte de suas terras, o módulo de exploração tem 30 hectares. Caso tivesse sido obrigada a respeitar o disposto na Lei 5.709/71, que regulariza a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, a empresa teria um limite de 1,5 mil hectares para

13 GEIBEN, Nikolaus. **Aquisição de imóveis no Brasil por alemães e conflitos de sistemas no DIP alemão.** Versão atualizada e ampliada da palestra proferida na Universidade Federal do Rio Grande do Sul a convite da professora Dra. Cláudia Lima Marques, em março de 2002.
14 RUELLA, Geovana Muniz. **A aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil: análise dos pareceres GQ-22/94, GQ 181/97 e LA-01/08 da AGU.** 2012. 69 f. Monografia (Bacharelado em Direito) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, DF, 2012.

adquirir sem que fosse necessária a autorização do Congresso Nacional¹⁵.

Ainda é possível apontar a situação de empresas como a papelreira *Internacional Paper*, de capital americano, que conta com 16,9 mil hectares no município de Glória de Dourados (MS), onde o módulo tem 10 hectares, portanto, caso fosse enquadrada na Lei 5.709/71, teria um limite de 500 hectares¹⁶.

Logo, é possível perceber a massiva presença de estrangeiros no território nacional, motivo pelo qual a legislação nesta área é extensa, sendo que a CF/88 já traz uma previsão geral de limitações em relação aos imóveis rurais em seu artigo 190¹⁷. Também deverá ser observada nesta matéria a Lei 4.504/64, que é o Estatuto da Terra e prevê a base do regime jurídico do imóvel rural; a Lei 5.709/71 e o Decreto 74.965/74, que estabelecem o regime jurídico da aquisição de imóvel rural por estrangeiro; a Lei 6.634/79 que dispõe sobre a faixa de fronteira; e o Decreto 85.064/80 que orienta o regime jurídico da aquisição de imóvel rural localizado na faixa de fronteira.

4.2. Aquisição por pessoa física

O estrangeiro que não possui permanência regularizada no Brasil não pode adquirir imóvel rural sob hipótese alguma, sendo que esta vedação é estendida à pessoa jurídica sem autorização para funcionar em território brasileiro. A lei não chega a distinguir se esta residência é permanente ou provisória, de forma que se adote a definição de domicílio¹⁸ trazida no Código Civil¹⁹.

A única exceção a esta regra ocorre se o estrangeiro receber o imóvel

15 **Ibid.**

16 **Ibid.**

17 **Art. 190.** 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.

18 **Art. 70.** O domicílio da pessoa natural é o lugar onde ela estabelece a sua residência com ânimo definitivo.

19 CAMOLESI, Marcos Roberto Haddad. Aquisição e uso de imóvel rural por estrangeiro. **Boletim Jurídico**. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1866>>. Acesso em 03 dez 2013.

rural através de herança atribuída a herdeiro legítimo²⁰, ou seja, o estrangeiro deve ser descendente, ascendente, cônjuge/companheiro ou colateral até o quarto grau para receber a propriedade. Porém, se a mesma for localizada na faixa de fronteira²¹, será necessária também a autorização do Conselho Nacional de Defesa.

Além disso, também há precedentes judiciais em que as limitações alcançam os brasileiros casados com estrangeiros, quando o regime de bens importe aquisição de imóvel pelo cônjuge estrangeiro²². Neste caso, será essencial a prova da residência do casal no território brasileiro para efetuar qualquer compra de terra, mesmo que seja inferior a três módulos rurais²³.

Aliás, é imprescindível que se observe os requisitos legais para compra de imóvel por estrangeiro, já que a irregularidade não permite a aquisição nem por usucapião, embora o direito de posse seja passível de proteção²⁴.

Logo, o estrangeiro residente no país e a pessoa jurídica autorizada a funcionar no território brasileiro podem adquirir imóvel rural, atendendo às seguintes restrições:

Aquisição de gleba de terra com área superior a três módulos de exploração indefinida²⁵ ou aquisição de mais de um imóvel rural por pessoa física que supere três módulos precisa de autorização do INCRA;

Aquisição de gleba de terra superior a 50 módulos de exploração

20 SILVA, Bruno Mattos e. **Op. Cit.**

21 O conceito de faixa de fronteira é trazido na Lei 6.634/79, art. 1º: “A faixa interna de 150 km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional.”

22 “Mandado de Segurança - Aquisição de imóvel rural por cônjuge brasileiro casado com estrangeira. 1. **O brasileiro, ao convolar núpcias com estrangeiro, sujeita-se a restrição da Lei 5.709/71, se o regime de bens determinar a comunicação da propriedade. 2. Sendo assim, o cônjuge brasileiro, para adquirir propriedade rural terá que solicitar autorização do INCRA.** Esta exigência não proíbe de se tornar proprietário, apenas o sujeita a um procedimento administrativo. 3. Recurso improvido.” (Superior Tribunal de Justiça. Recurso ordinário em mandado de segurança nº 5831/SP. Relator: Ministro José Delgado, Data de Julgamento: 27/02/1997, 1ª Turma.) (grifou-se)

23 SILVA, Bruno Mattos e. **Op. Cit.**

24 **Ibid.**

25 Módulo de exploração indefinida é uma unidade de medida, em hectares, definida a partir do conceito de módulo rural, sem levar em conta a exploração econômica, estabelecido para uma determinada região, instituído pelo INCRA.

indefinida só com autorização do Presidente da República;

Pessoas físicas não podem ter imóvel rural superior a 25% da superfície do município onde se encontra a propriedade e pessoas da mesma nacionalidade não podem ter conjuntamente mais de 10% da superfície do município;

Aquisição de propriedade ou posse de imóvel na faixa de fronteira precisa de aprovação do Conselho de Defesa Nacional

Os Cartórios de Registro de Imóveis devem manter cadastro especial em livro auxiliar das aquisições de terras rurais por pessoas estrangeiras²⁶, conforme prevê o Decreto 74.965/74, em seu artigo 15²⁷. Além disso, devem remeter trimestralmente à Corregedoria Geral da Justiça e ao INCRA a relação das aquisições ocorridas, com os dados exigidos por lei. Mesmo que inexista compra de imóvel rural, a comunicação desta ausência deve ser feita²⁸.

Se for realizada alguma aquisição de imóvel rural sem observância dos requisitos legais apontados, a transação será nula de pleno direito, de forma que não chegará a existir como ato válido juridicamente. Ademais, o tabelião que lavrar a escritura e o oficial que proceder ao registro estarão sujeitos à responsabilização cível, devendo arcar com os danos causados aos contratantes, e à responsabilização criminal, por prevaricação ou falsidade ideológica²⁹.

Ao efetuar o registro do imóvel, o estrangeiro deve apresentar CPF e

26 SILVA, Bruno Mattos e. **Op. Cit.**

27 **Art. 15.** Os Cartórios de Registro de Imóveis manterão cadastro especial em livro auxiliar das aquisições de terras rurais por pessoas estrangeiras, físicas e jurídicas, no qual se mencionará: I - o documento de identidade das partes contratantes ou dos respectivos atos de constituição, se pessoas jurídicas; II - memorial descritivo do imóvel, com área, características, limites e confrontações; III - a autorização do órgão competente, quando for o caso; IV - as circunstâncias mencionadas no § 2º, do artigo 5º.

Parágrafo único. O livro (modelo anexo) terá páginas duplas, divididas em 5 colunas, com 3,5cm 9,5cm, 14cm, 12cm e 15cm, encimadas com os dizeres “nº” “Adquirente e Transmitente”, “Descrição do Imóvel”, “Certidões e Autorizações” e “Averbações” respectivamente, e nele registrar-se-ão as aquisições referidas neste regulamento, na data da transcrição do título.

28 CAMOLESI, Marcos Roberto Haddad. **Op. Cit.**

29 SILVA, Bruno Mattos e. **Op. Cit.**

passaporte emitidos pelo Governo Brasileiro, além da cédula de identidade, diante da formalidade e fiscalização imposta pela lei³⁰.

4.2.1. A situação dos portugueses

Em virtude da bagagem histórica existente entre Portugal e Brasil, estes dois países resolveram estreitar suas relações concedendo igualdade de direitos entre seus nacionais, de forma que em 1971 eles assinaram a Convenção sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre brasileiros e portugueses, criando o Estatuto de Igualdade Brasil-Portugal. Este tratado vigorou até 2001, quando foi substituído pelo Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa, assinado em 22 de abril de 2000, na cidade de Porto Seguro (BA), e promulgado pelo Decreto 3.927, de 19 de setembro de 2001³¹.

Este texto legal fundamenta-se nas notórias afinidades históricas e culturais que marcaram a relação entre os dois países, sendo que do ponto de vista jurídico visa possibilitar que, conservando incólume o vínculo de nacionalidade com um dos dois países, o indivíduo passe a exercer no outro direitos inerentes à qualidade de cidadão³².

Assim, fundamentalmente, o Estatuto da Igualdade determina que os brasileiros em Portugal e os portugueses no Brasil gozarão dos mesmos direitos e estarão sujeitos aos mesmos deveres dos nacionais desses Estados, nos termos e condições estabelecidos em suas normas, excetuando os direitos expressamente reservados pela Constituição de cada uma das partes aos seus nacionais.

Entretanto, os benefícios do Estatuto da Igualdade não são automáticos, já que por decisão do Ministério da Justiça no Brasil, e do Ministério da Administração Interna em Portugal, os direitos previstos só serão atribuí-

30 CAMOLESI, Marcos Roberto Haddad. **Op. cit.**

31 CASTILHO, Élide Rabêlo Quirino. Notas sobre o Estatuto da Igualdade Brasil - Portugal. **Dom Total**. Disponível em: <<http://www.domtotal.com/direito/pagina/detalhe/29495/notas-sobre-o-estatuto-da-igualdade-brasil-portugal>>. Acesso em 25 fev 2014.

32 CASTILHO, Élide Rabêlo Quirino. **Op. Cit.**

dos aos brasileiros e portugueses que formalmente o requeiram. Deverão os pretendentes, além disso, ser civilmente capazes e possuir residência habitual no país em que tais direitos são pleiteados. Por fim, observados esses requisitos, a aquisição do benefício deve ser comunicada ao Estado da nacionalidade do beneficiário³³.

Diante desta igualdade de direitos e deveres entre brasileiros e portugueses, os portugueses podem se equiparar aos brasileiros no tocante à livre aquisição e arrendamento de imóvel rural se apresentarem capacidade civil segundo a lei brasileira, mantiverem residência permanente no Brasil e estiverem em gozo da nacionalidade brasileira³⁴.

Porém, se o imóvel estiver localizado na faixa de fronteira, a compra ainda dependerá de prévia autorização do Conselho de Defesa Nacional.

4.3. Aquisição por pessoa jurídica

Prevista na Lei 5.709/71, a aquisição de imóvel por pessoas jurídicas estrangeiras poderá ocorrer quando possuírem autorização para funcionar no Brasil. Contudo, segundo o artigo 5º, elas só poderão adquirir os imóveis que forem destinados à implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais, ou de colonização vinculados aos seus objetivos, sendo que estes deverão ser aprovados pelo Ministério da Agricultura. E, no caso de implantação de projeto industrial, será ouvido o Ministério da Indústria e do Desenvolvimento³⁵.

Além disso, no caso de imóvel situado em área considerada indispensável à segurança nacional, a aquisição deste por pessoa jurídica estrangeira dependerá de consentimento da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional, nos termos do artigo 7º da Lei 5.709/71.

Feita essa ressalva, vale informar que em todos os casos aqui examinados será necessária a escritura pública na qual constará, obrigatoriamente, a

³³ *Ibid.*

³⁴ CAMOLESI, Marcos Roberto Haddad. *Op. Cit.*

³⁵ CAMOLESI, Marcos Roberto Haddad. *Op. Cit.*

inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), a menção do documento de identidade do procurador da pessoa jurídica residente no Brasil e a transcrição do ato que concedeu autorização para a aquisição da área rural, bem como dos documentos comprobatórios de sua constituição e de licença para seu funcionamento no Brasil. Essas exigências serão devidas inclusive nos casos de fusão ou incorporação de empresa, de alteração do controle acionário da sociedade ou transferência de pessoa jurídica nacional para pessoa jurídica estrangeira³⁶.

Acrescenta-se que haverá uma limitação específica no tocante à área que poderá ser adquirida por pessoa jurídica estrangeira, além das vedações relativas às pessoas físicas:

A soma das áreas rurais adquiridas pela pessoa jurídica não poderá ultrapassar 25% da superfície dos municípios onde se situem;

As pessoas jurídicas de mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias, em cada município, de mais de 40% do limite fixado no artigo 12 da Lei 5.709/71;

Não obstante esta previsão, não serão aplicadas tais restrições no caso da área rural adquirida inferior a três módulos, ou ter sido objeto de compra e venda, promessa de compra e venda, cessão ou de promessa de cessão, mediante escritura pública ou instrumento particular devidamente protocolado no Registro competente e que tiverem sido cadastradas no INCRA em nome do promitente comprados, antes de 10 de março de 1969, ou que for autorizada pelo Presidente da República, mediante decreto, quando se tratar de imóvel rural vinculado a projetos julgados prioritários em face dos planos de desenvolvimento do país.

4.3.1. A Lei 5.709/71: Regulamentação da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros

A maior discussão envolvendo aquisição de imóveis rurais por estran-

³⁶ Ibid.

geiro reside na Lei 5.709/71, a qual regula a aquisição de propriedade rural por não nacionais, já que sua validade tem sido objeto de divergência há vários anos, motivo pelo qual a AGU foi chamada a se manifestar e emitiu vários pareceres sobre o assunto.

Inicialmente, cumpre informar que quando a Lei 5.709 foi promulgada, no ano de 1971, o §1º do artigo 1º previu que fossem aplicadas à pessoa jurídica brasileira que tivesse a maioria do seu capital social nas mãos de pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, residentes no país ou que possuíam sede no exterior, as mesmas restrições impostas à pessoa jurídica estrangeira.

Contudo, com o advento da CF/88 e de seu artigo 171 (atualmente revogado), houve distinção entre as empresas brasileiras das empresas brasileiras de capital nacional. Desse modo, surgiu questionamentos acerca da recepção do artigo 1º, §1º da lei pela Carta Magna, pois que esta considerava como empresa brasileira aquela constituída sob as leis brasileiras e cuja sede e administração fossem no país, concebendo, ainda, como empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo (titularidade da maioria de seu capital votante e exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades) estivesse sob a titularidade de pessoas físicas domiciliadas e residentes no país, ou de entidades de direito público interno, enquanto a lei equiparava as empresas nacionais às empresas estrangeiras³⁷.

Diante deste impasse, recorreu-se à Advocacia Geral da União (AGU) para apresentar o entendimento sobre a controvérsia, que por meio do parecer GQ – 22/94, concluiu pela não recepção do artigo 1º, §1º da Lei 5.709/71 pela CF/88.

É interessante apontar que a AGU presta consultoria e assessoramento jurídicos aos órgãos do Poder Executivo, e exerce a representação judicial e extrajudicial da União (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e órgãos públicos que exercem Função Essencial à Justiça)³⁸. Logo, a emissão de pareceres decorre da observância do cumprimento de sua função consultiva,

37 RUELLA, Geovana Muniz. **Op. Cit.**

38 RUELLA, Geovanna Muniz. **Op. Cit.**

nos termos da Lei Complementar nº73, de 10 de fevereiro de 1993, que estabelece que:

Art. 1º - A Advocacia-Geral da União é a instituição que representa a União judicial e extrajudicialmente. **Parágrafo único.** À Advocacia-Geral da União cabem as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo, nos termos desta Lei Complementar.

Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente: [...]

III - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União;

Posteriormente, no ano de 1995, a Emenda Constitucional nº 06 revogou o artigo 171 da Constituição. Nesse diapasão, veio à tona toda a discussão anteriormente mencionada. Nesse momento, requerida novamente a manifestação da AGU, que fundamentou o parecer GQ – 181/97 na não adoção pelo ordenamento jurídico brasileiro do fenômeno da repristinação – que torna possível o retorno da vigência de uma norma anteriormente revogada – entendeu-se que o artigo 1º, §1º da Lei 5.709/71 continuava sem aplicação.

É mister destacar que durante todo esse impasse, a questão sobre a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros manteve-se sem regulamentação. Em 2008, porém, a controvérsia foi solucionada. Do parecer LA – 01/08³⁹ extraiu-se o entendimento de que:

A crise de alimentos no mundo e a possibilidade de adoção, em larga escala, do biocombustível como importante fonte alternativa de energia, apta a diversificar, com grande vantagem, a matriz energética nacional, são

39 ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Normas Internas. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=258351>>. Acesso em: 29 de jan. de 2014.

os principais vetores dessa nova abordagem da questão da propriedade da terra no Brasil, especialmente dos imóveis rurais.

A questão restringia-se à equiparação das empresas brasileiras às empresas estrangeiras por força do § 1º do art. 1º da lei nº 5.709, de 1971, e a consequente extensão àquelas das restrições impostas a essas.

Passados quatorze anos, o novo contexto econômico mundial, rapidamente descrito anteriormente, impunha um reposicionamento do Governo Federal sobre o tema, valendo-se dos instrumentos disponíveis, dentre os quais a eventual revisão do Parecer AGU/GQ-181 e do Parecer AGU/GQ-22.⁴⁰

Desse modo, considerando ter havido uma mudança no contexto jurídico, esse último parecer veio revogando os pareceres anteriores e demonstrando a compatibilidade entre o artigo 1º da Lei 5.709/71 e a CF/88, acabando, portanto, por repriminar a aplicabilidade do disposto na lei. Tendo sido tal parecer publicado no Diário Oficial da União em agosto de 2010, passou a vigorar como vinculante à Administração Federal. O parecer LA - 01/08 concluiu que:

o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, seja em sua redação originária, seja após a promulgação da Emenda Constitucional nº 6, de 1995, por força do que dispunha o art. 171, § 1º, II e do que dispõem o art. 1º, I; art. 3º, II; art. 4º, I; art. 5º, caput; art. 170, I e IX; art. 172 e art.190;

para que a equiparação de pessoa jurídica brasileira com pessoa jurídica estrangeira prevista no dispositivo legal citado no item anterior ocorra, a fim de que sejam estabelecidos limites e restrições à aquisição e ao arrendamento de imóveis rurais é necessário que:

o estrangeiro, pessoa física, seja não-residente ou a pessoa jurídica não possua sede no país;

o estrangeiro, pessoa física ou jurídica, descrito no item anterior,

40 ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO, *Op. Cit.*

participe, a qualquer título, de pessoa jurídica brasileira; e

essa participação assegure a seus detentores o poder de conduzir as deliberações da assembleia geral, de eleger a maioria dos administradores da companhia e de dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia.

que em face do entendimento contido nos itens anteriores, o Parecer nº GQ-181, de 1998, e o Parecer GQ-22, de 1994, merecem a revogação, devendo, para tanto, ser o presente Parecer submetido à aprovação do Exmº Sr. Presidente da República, após a aprovação de V. Exª, e, posteriormente, publicado no Diário Oficial da União para que, por força do art. 40 da Lei Complementar nº 73, de 1993, produza efeitos vinculantes para toda a administração pública federal;

que os efeitos do presente Parecer devem ser produzidos a partir de sua publicação no Diário Oficial da União, consoante o disposto no art. 2º, parágrafo único, inciso XIII da Lei nº 9.784, de 29.01.1999.⁴¹

Tendo sido aprovado pelo então Presidente, Luís Inácio Lula da Silva, e após publicação no Diário Oficial da União, o artigo 1º da referida lei foi considerado constitucional, sendo este o entendimento vigente atualmente.

5. CONCLUSÃO

O tema aquisição de imóveis por estrangeiros no Brasil permanece divergente, mesmo após toda discussão travada sobre a matéria. Isto porque o tema envolve conceitos delicados como soberania nacional e defesa dos interesses pátrios, de forma que não é possível afastar totalmente os interesses políticos do governo.

Ademais, a extensa legislação na área torna o estudo desta questão uma tarefa árdua, sem mencionar o fato de que muitas leis são antigas e en-

41 ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. *Op. Cit.*

contram-se desatualizadas em relação ao cenário econômico atual, fato que suscita discussões envolvendo a validade e conveniência de sua aplicação.

Entretanto, recentemente o parecer LA - 01/08 emitido pela AGU devolveu completa validade ao texto da Lei 5.709/71, de forma que a aquisição de propriedades rurais por estrangeiros não só conta com regulamentação, ao contrário do que ocorria até 2008, mas também observa as limitações legais, restringindo a possibilidade de exploração de terras por outras nações.

Destarte, é oportuno refletir se tais restrições serão efetivadas na prática e se a postura adotada pelo Estado brasileiro coadunou com os objetivos de desenvolvimento divulgados pelo governo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Normas Internas. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=258351>>. Acesso em: 29 de jan. de 2014.

CAMOLESI, Marcos Roberto Haddad. Aquisição e uso de imóvel rural por estrangeiro. **Boletim Jurídico**. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1866>>. Acesso em 03 dez 2013.

CASTILHO, Élida Rabêlo Quirino. Notas sobre o Estatuto da Igualdade Brasil - Portugal. **Dom Total**. Disponível em: <<http://www.domtotal.com/direito/pagina/detalhe/29495/notas-sobre-o-estatuto-da-igualdade-brasil-portugal>>. Acesso em 25 fev 2014.

GEIBEN, Nikolaus. **Aquisição de imóveis no Brasil por alemães e conflitos de sistemas no DIP alemão.** Versão atualizada e ampliada da palestra proferida na Universidade Federal do Rio Grande do Sul a convite da professora Dra. Cláudia Lima Marques, em março de 2002.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: uma avaliação jurídica e econômica.** Coleção: Texto para Discussão. Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-2012.

HODGSON, S.; CULLINAN, C.; CAMPBELL, K. **Land ownership and foreigners: a comparative analysis of regulatory approaches to the acquisition an use of land by foreigners.** [s.l.] FAO, 1999.

LEITE, Vera Lucia Marques. Aquisição de imóvel rural por estrangeiros: limitações ao direito de propriedade, fundado nas ideias de segurança e soberania. In: **Revista Amazônia Legal: de estudos sócio-jurídico-ambientais.** Universidade Federal de Mato Grosso, Ano 2, nº 4, 2008, 161 p.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional.** 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

RUELLA, Geovana Muniz. **A aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil: análise dos pareceres GQ-22/94, GQ 181/97 e LA-01/08 da AGU. 2012. 69 f.** Monografia (Bacharelado em Direito) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, DF, 2012.

SILVA, Bruno Mattos e. Aquisição de imóvel por estrangeiros. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3164, 29 fev. 2012 . Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/21182>>. Acesso em: 4 dez. 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 35ª ed. Malheiros: São Paulo, 2009.

Recebido em 27/02/2014 - Aprovado em 27/03/2014