

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO PUC-SP**

**THIAGO DE LIMA MACHADO**

**ASPECTOS REGISTRIS E LEGAIS NAS AQUISIÇÕES E ARRENDAMENTOS DE  
IMÓVEIS RURAIS POR ESTRANGEIROS**

**DIREITO IMOBILIÁRIO**

**São Paulo**

**2019**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO PUC-SP**

**THIAGO DE LIMA MACHADO**

**ASPECTOS REGISTRALIS E LEGAIS NAS AQUISIÇÕES E ARRENDAMENTOS DE  
IMÓVEIS RURAIS POR ESTRANGEIROS**

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de **ESPECIALISTA em Direito Imobiliário**, sob a orientação do Prof. Dr. Everaldo Augusto Cambler.

**São Paulo**

**2019**

**Banca Examinadora**

---

---

---

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo realizar um estudo crítico-analítico acerca das principais disposições normativas, bem como posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais, acerca dos aspectos registrais e legais nas aquisições e arrendamentos de imóveis rurais por pessoas físicas estrangeiras, pessoas jurídicas estrangeiras, bem como as pessoas jurídicas brasileiras a eles equiparados em razão de dispositivo legal. A análise acerca do tema contempla uma exposição da legislação e demais diplomas legais relacionados as restrições impostas para esse tipo de operação, com detalhamento dos requisitos necessários para o seu cumprimento, também abordando material doutrinário e análise de acórdãos e demais decisões judiciais que atualmente regulam e versam sobre diferentes aspectos acerca das restrições e procedimentos atualmente em vigor. O trabalho aborda a contextualização constitucional, civilista e infraconstitucional sobre o direito de propriedade, suas limitações constantes do texto legal e a aplicação prática das restrições aplicáveis aos estrangeiros no tocante a aquisição e arrendamento de imóveis rurais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Imóvel Rural; Aquisição; Arrendamento; Restrições; Estrangeiros; Pessoas Jurídicas Brasileiras Equiparadas a Estrangeiros.

## ABSTRACT

The purpose of this work is to perform a critical-analytical study on the main normative provisions, as well as doctrinal position and judicial precedents, on the legal and registration aspects in the acquisition and leasing of rural properties by foreign individuals, foreign legal entities, as well as Brazilian legal entities equivalent to them by reason of legal provisions. The analysis on the subject includes an exposition of the legislation and other legal acts related to the restrictions imposed for this type of operation, detailing the necessary requirements for its compliance, also covering doctrinal material and analysis of judicial precedents and other decisions that currently regulate and deal with different aspects about the restrictions and procedures currently in force. This work addresses the constitutional, civil-law and nonconstitutional contextualization of the right to property, its limitations contained in the relevant law and the practical application of the restrictions applicable to foreigners regarding the acquisition and lease of rural properties.

**KEYWORDS:** Rural Real Estate Property; Acquisition; Rural Lease; Restrictions; Foreigners; Brazilian Entities Equivalent to Foreigners.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2. LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS AO DIREITO DE PROPRIEDADE E AO ESTRANGEIRO.....</b>	<b>9</b>
<b>3. IMÓVEL RURAL: CONCEITOS E DEFINIÇÕES .....</b>	<b>14</b>
<b>4. AS LIMITAÇÕES PARA AQUISIÇÕES E ARRENDAMENTOS E OS PROCEDIMENTOS PARA OBTENÇÃO DE ANUÊNCIA .....</b>	<b>19</b>
<b>5. CONSTITUCIONALIDADE E ENTENDIMENTOS DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO .....</b>	<b>32</b>
<b>6. AS RESTRIÇÕES LEGAIS E OUTROS DIREITOS REAIS .....</b>	<b>44</b>
<b>6.1. Direitos reais de usufruto e de superfície.. .....</b>	<b>44</b>
<b>6.2. Direitos reais de garantia: hipoteca e alienação fiduciária .....</b>	<b>49</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>59</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>61</b>

## 1. INTRODUÇÃO

No âmbito da atual política econômica brasileira é constante o questionamento da ingerência e intervencionismo estatal nas relações econômicas entre particulares. Notadamente, o assunto é norteado de maior destaque, e criticismo por alguns, na abordagem acerca da participação de capital estrangeiro nas relações econômicas praticadas no país.

É notório que o Estado Brasileiro é conhecido pelo estrondoso tamanho da máquina burocrática estatal e na criação diária de leis e demais diplomas que compõem o ordenamento jurídico que visam regular e especialmente, em último caso, intervir na atividade econômica.

Dentre as restrições, temos aquelas direcionadas diretamente ao direito de propriedade, este que constitui um direito fundamental no âmbito da Constituição Federal. A regulação extensiva sobre os negócios praticados e que envolvam imóveis, e conseqüentemente direitos reais, é comumente vista na quantidade de leis, decretos, normas extrajudiciais e procedimentos que devem ser seguidos. Negociar qualquer direito que envolva um ativo imobiliário demanda tempo e atenção, dado a extensiva burocracia envolvida no tema.

A questão se torna mais complexa a partir do momento que a legislação brasileira passou a determinar limitações ao direito de propriedade, especialmente no tocante a estrangeiros. Ao regular que esses somente poderiam adquirir imóveis rurais - que representam uma gigantesca totalidade das terras demarcadas e não demarcadas existentes no país - mediante a prévia obtenção de autorização das autoridades governamentais competentes, o legislador conseguiu atribuir maiores problemas do que soluções ao tema.

Não se questiona a intenção das leis ao caso; regular determinadas situações para que se tenha maior controle sobre elas, desde que devidamente fundamentado em princípios constitucionais que visem em última instância o benefício da ordem pública, sempre é um conceito bem-vindo. Todavia, é relevante observar que o previsto na legislação não é totalmente aplicável na prática, dado a burocracia dos entes públicos envolvidos.

O mesmo se aplica ao caso analisado no presente estudo; as restrições legais as aquisições e arrendamentos de imóveis rurais por estrangeiros, e empresas brasileiras por eles controladas, representam um emaranhado de leis, normas, pareceres de decisões judiciais,

muitas vezes controversas entre si, que comumente não conseguem ser aplicadas com precisão e eficácia necessárias.

Nesta seara, o trabalho em questão busca justamente melhor esclarecer a matéria, ainda pouco explorada pela doutrina e carecedora de decisões judiciais mais consolidadas. Começamos a abordagem do assunto (Capítulo 2) com uma contextualização mais ampla acerca das limitações constitucionais ao direito de propriedade, bem como uma breve abordagem sobre a legislação pertinente ao tema das restrições aplicáveis aos estrangeiros no tocante a aquisição e arrendamento de imóveis rurais.

No Capítulo 3, buscamos abordar os conceitos que envolvem imóveis rurais, visto que as restrições ao capital estrangeiro somente se aplicam a este tipo de imóveis. Vale notar que mesmo nesse caso a própria doutrina e jurisprudência acabam por divergir na própria conceituação acerca da diferenciação de imóveis localizados em zonas urbanas *versus* aqueles em zonas rurais.

Logo em seguida, os Capítulos 4 e 5 abordam um detalhamento sobre os requisitos necessários para que sejam efetivadas as aquisições e arrendamentos de imóveis rurais por estrangeiros em consonância com a legislação, bem como os entendimentos doutrinários e jurisprudências que culminaram nas atuais restrições conferidas aos estrangeiros. Observa-se claramente a burocracia dos procedimentos envolvidos, bem como a falta de respaldo doutrinário acerca da matéria que pudesse permitir alguma uma melhor contextualização do assunto.

Por sua vez, o Capítulo 6 do presente trabalho detalha a aplicação prática das restrições impostas às aquisições para outros direitos reais constantes no ordenamento jurídico brasileiro. A análise é feita com um detalhamento comparado com a melhor doutrina sobre o assunto, bem como os entendimentos jurisprudenciais atinentes a cada matéria.

Ao final, apresentamos breves conclusões gerais sobre o assunto de forma a contextualizar melhor o impacto, tanto jurídico como econômico, sobre as restrições impostas ao capital estrangeiro no tocante a aquisição de propriedades localizadas em zonas rurais.

## 2. LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS AO DIREITO DE PROPRIEDADE E AO ESTRANGEIRO

A atual sistemática normativa do Direito Brasileiro pressupõe a existência de alguns direitos e garantias fundamentais essenciais ao correto funcionamento do Estado Democrático de Direito que norteia as sociedades contemporâneas. A concepção de Estado, em si, somente se sustenta mediante a prévia definição de um sistema normativo que disponha dos direitos básicos e essenciais aos seus cidadãos, com o intuito de regular as questões e conflitos que naturalmente surgem do convívio humano.

Conforme conceitua Alexandre de Moraes sobre o tema:

“O Estado, na tradicional obra de Jellinek, necessita de três elementos fundamentais: poder/soberania, população e território. O Estado, portanto, é forma histórica de organização jurídica limitado a um determinado território e com população definida e dotado de soberania, que em termos gerais e no sentido moderno configura-se em um poder supremo no plano interno e num poder independente no plano internacional”<sup>1</sup>.

José Afonso da Silva ressalta que o “Estado, inicialmente, é definido como uma comunidade humana localizada num território determinado sob um poder autossuficiente. Ou, simplesmente, grupo soberano de dominação territorial”<sup>2</sup>.

De ambos os conceitos se extrai que o funcionamento e a própria concepção de um Estado pressupõem a existência de um determinado espaço territorial do qual será ocupado por todos aqueles que estejam a ele submetidos. Nesse tocante, a organização e ocupação físico-espacial dos ambientes localizados dentro das fronteiras de cada Estado é imprescindível para a sua correta manutenção e funcionamento.

Nesse contexto, destaca-se o tratamento constitucional conferido na legislação brasileira no tocante ao direito de propriedade, considerado um direito e garantia fundamental, conforme assegurado no artigo 5º *caput*, e inciso XXII da Constituição Federal. Ademais, o próprio texto constitucional assegura a propriedade como um dos princípios essenciais para a

---

<sup>1</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 32 ed. rev. e atua. São Paulo: Atlas, 2016, p.53.

<sup>2</sup> SILVA, José Afonso. **Teoria do Conhecimento Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 35.

ordem econômica e financeira nacional, conforme disposto no artigo 170, inciso II da Carta Federal.

Sobre o tema, Roger Stiefelmann Leal leciona:

“Desse modo, conferiu-se, na maior parte dos países do mundo ocidental, estatura constitucional ao direito de propriedade, atribuindo-lhe nível hierárquico superior aos demais atos legislativos. Na Constituição brasileira de 1988, a inviolabilidade do direito à propriedade é proclamada no caput do art. 5º. O inciso XXII do mesmo artigo, por seu turno, preceitua: é garantido o direito de propriedade. O art. 170, ainda, insere a propriedade privada entre os princípios da ordem econômica”<sup>3</sup>.

A legislação civilista, a partir do artigo 1.225, prevê todo um regramento específico para a propriedade, considerada como direito real, assegurando ao seu titular a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

Apesar de representar um direito fundamental, importante ressaltar que todo e qualquer exercício do direito de propriedade deve se pautar no cumprimento de sua função social. Segundo Roger Stiefelmann Leal, “a exemplo de diversos direitos fundamentais, o direito de propriedade comporta limitações e abrandamentos em sua aplicação em nome de outros valores também tutelados pelo texto constitucional”<sup>4</sup>.

No mesmo contexto, José Afonso da Silva dispõe que:

“[...] ao estabelecer expressamente que a propriedade atenderá à sua função social, mais especialmente quando o reputou princípio da ordem econômica, ou seja, como um princípio informador da constituição econômica brasileira com o fim de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170, II e III), a Constituição não estava simplesmente preordenando fundamentos às limitações, obrigações e ônus relativamente à propriedade privada, princípio também da ordem econômica, e, portanto, sujeita, só por si, ao cumprimento daquele fim. Limitações, obrigações e ônus são externos ao direito de propriedade, vinculando simplesmente a

---

<sup>3</sup> LEAL, Roger Stiefelmann. **A propriedade como direito fundamental. Breves notas introdutórias.** Revista de Informação Legislativa. Brasília, a. 49, n. 194, abr./jun. 2012, p. 56.

<sup>4</sup> LEAL, Roger Stiefelmann. Ob. cit., p. 56.

atividade do proprietário, interferindo tão só com o exercício do direito, e se explicam pela simples atuação do poder de polícia”<sup>5</sup>.

Ressalta-se que, uma vez elevado a princípio constitucional basilar, a propriedade é assegurada, nos termos do artigo 5º da Constituição Federal, a todos, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País o seu livre exercício.

Em sua fundamentação sobre o tema, Alexandre de Moraes observa que:

“[...] a expressão residentes no Brasil deve ser interpretada no sentido de que a Carta Federal assegura ao estrangeiro todos os direitos e garantias mesmo que não possua domicílio no País, só podendo, porém, assegurar a validade e gozo dos direitos fundamentais dentro do território brasileiro. [...] Igualmente, as pessoas jurídicas são beneficiárias dos direitos e garantias individuais, pois reconhece-se às associações o direito à existência. [...] Assim, o regime jurídico das liberdades públicas protege tanto as pessoas naturais, brasileiros ou estrangeiros no território nacional, como as pessoas jurídicas, pois têm direito à existência, à segurança, à propriedade, à proteção tributária e aos remédios constitucionais”<sup>6</sup>.

A despeito de ser assegurado aos estrangeiros tratamento igualitário no exercício de direitos e garantias, a Constituição Federal dispõe algumas limitações em tais direitos. Para fins do direito de propriedade, destaca-se o artigo 190 do texto constitucional, ao prever que lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira, bem como estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional.

O tema abordado na Constituição Federal possui significativa relevância; segundo dados levantados pela Receita Federal, até o ano de 2015 haviam 7.442.515,00 imóveis rurais cadastrados em sua base de dados<sup>7</sup>. Ainda, o Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária (INCRA) apurou que cerca de 28.323,00 imóvel rurais seriam detidos por estrangeiros,

---

<sup>5</sup> SILVA, José Afonso. Teoria do Conhecimento Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 513.

<sup>6</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 32 ed. rev. e atua. São Paulo: Atlas, 2016, p. 97.

<sup>7</sup> **Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir) da RFB conta com aproximadamente 7.442.515 imóveis ativos**. Disponível em <[http://www.cadastrorural.gov.br/estatisticas/cafir-cadastro-de-imoveis-rurais/copy\\_of\\_total-de-imoveis-ativos-no-cadastro-de-imoveis-rurais-cafir-da-rfb-sao-7-442.515](http://www.cadastrorural.gov.br/estatisticas/cafir-cadastro-de-imoveis-rurais/copy_of_total-de-imoveis-ativos-no-cadastro-de-imoveis-rurais-cafir-da-rfb-sao-7-442.515)>. Acesso em 25 de maio de 2019.

tanto pessoas físicas como jurídicas, o que corresponderia a um agregado aproximado de 3,617 milhões de hectares de terras localizadas em zonas rurais<sup>8</sup>.

Apesar da previsão constitucional, as limitações acerca das aquisições e arrendamentos da propriedade rural antecedem a própria Constituição Federal. No Brasil, referida regulamentação iniciou-se na década de 1970, com a publicação da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974, que inicialmente regulava somente as aquisições de imóveis rurais por estrangeiros, dispondo, também, que se sujeitava ao regime da referida 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.

Nessa seara, é importante contextualizar a conjuntura política da época, da qual o Brasil ainda se encontrava sob a égide do regime militar. Naquela ocasião, as restrições foram impostas sob uma ótica que adentrava os ditames da segurança nacional; argumentava-se que esse tipo de controle seria necessário para fins de defesa da soberania nacional, tudo sob uma visão majoritariamente de caráter ideológico, dado o contexto geopolítico daquele período.

Desta forma, o governo teria plena autonomia para aprovar as aquisições que melhor representassem seus interesses, podendo também fiscalizar as atividades que estrangeiros estariam realizando em áreas rurais, que atualmente compreendem a maior parte do território brasileiro.

Com a edição da Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, regulamentada pelo Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980, a legislação passou a regular as disposições sobre a Faixa de Fronteira, considerada como área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 (cento e cinquenta) quilômetros de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, onde estabeleceu-se que todas as transações que envolvam imóveis rurais, e que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio, da posse ou de qualquer direito real sobre tais imóveis, devem ser previamente aprovadas pelo Conselho de Segurança Nacional

---

<sup>8</sup> **Estrangeiros detêm um Rio de Janeiro em terras no País.** Disponível em <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,estrangeiros-detem-um-rio-de-janeiro-em-terras-no-pais,70002648650>>. Acesso em 25 de maio de 2019.

(atualmente denominado de Conselho de Defesa Nacional), composto majoritariamente pelo primeiro escalão do Poder Executivo, incluindo o Presidente da República.

As restrições impostas aos estrangeiros foram posteriormente ampliadas para os casos de arrendamentos rurais que, a partir da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, regulamentada pelo Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018, deveriam seguir as mesmas disposições impostas aos casos de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros.

No demais, referidas restrições foram objeto de diversas questões de constitucionalidade e análises diversas promovidas pela Advocacia-Geral da União, que em última instância acabaram por limitar ainda mais a matéria, passando a alcançar com maior efetividade e abrangência às pessoas jurídicas brasileiras com controle estrangeiro.

### 3. IMÓVEL RURAL: CONCEITOS E DEFINIÇÕES

A análise acerca das restrições impostas à estrangeiros para as aquisições e arrendamento de imóveis rurais importa em estabelecer previamente os próprios conceitos e parâmetros legais para a definição do que se entende por imóvel rural.

Em um estudo da legislação é possível identificar que há, dentre outras divisões estabelecidas, uma diferenciação de imóveis de acordo com a sua localização, classificados distintamente em imóveis urbanos e imóveis rurais.

Inicialmente, cumpre esclarecer que a Constituição Federal atribui, em seu artigo 30, competência aos Municípios tanto para legislar sobre assuntos de interesse local como para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Sobre o tema, Alexandre de Moraes pontua que:

“O legislador constituinte previu uma competência legislativa especial aos municípios, relacionada à política de desenvolvimento urbano, que será executada pelo poder público municipal. Conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (CF, art. 182), possibilitando verdadeira reforma urbana”<sup>9</sup>.

Nos termos do artigo 182 da Constituição Federal, o Poder Público municipal é o competente para implementar a política de desenvolvimento urbano, mediante a aprovação de plano diretor (para as cidades com mais de vinte mil habitantes) como forma de instrumento básico da política de desenvolvimento e da expansão urbana.

Apesar dos referidos dispositivos somente utilizarem a expressão “urbana”, o tema também está intrinsecamente ligado às zonas rurais, uma vez que, a depender da política urbanística adotada pelo Poder Público municipal, as áreas rurais de cada município poderão

---

<sup>9</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 32 ed. rev. e atua. São Paulo: Atlas, 2016, p. 520.

sofrer variações de tamanho e finalidade, haja em vista as políticas públicas que poderão ser adotadas para ocupação e expansão das zonas urbanas.

Entretanto, o tema possui maior complexidade, visto que tanto a doutrina como a jurisprudência acerca do tema muitas vezes divergem entre si sobre os fatores que seriam necessários para a correta classificação de um imóvel rural.

Enquanto que uns argumentam que a localização do imóvel seria essencial para sua classificação como rural, outros entendem que o conceito finalístico dado aquele imóvel seria o fator determinante para classificá-lo como sendo rural, conforme ressalta Juliana Fernandes Chacpe:

“São características preponderantes na zona urbana a edificação e os usos habitacional, cultural, industrial, comercial e administrativo dos imóveis. São características preponderantes na zona rural a rusticidade e o uso agrário, ambiental e mineral dos imóveis. Há, pois, uma relação de afinidade entre o meio rural, rústico e agrário, de um lado, e o meio urbano edificado e não agrário, de outro. Contudo, a destinação efetiva e predominante dos imóveis para certas atividades em um dado local tem poder decisivo na definição da natureza desses imóveis como urbanos ou rurais, ao lado do critério localização”<sup>10</sup>.

O primeiro conceito de imóvel rural é aquele definido no artigo 4º da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, que dispõe sobre o Estatuto da Terra. Nos termos deste dispositivo, entende-se por imóvel rural o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada.

Sobre o assunto, Ridalvo Machado de Arruda expõe que:

“Desse conceito extrai-se que, estando localizado em área urbana ou rural e constituído por uma ou mais áreas identificadas por meio de suas respectivas matrículas imobiliárias - inclusive nos casos de posse com ou sem título - o imóvel rural a que se refere o direito agrário caracteriza-se, essencialmente, pela formação de

---

<sup>10</sup> CHACPE, Juliana Fernandes. **Do conceito de imóvel rural como unidade de exploração econômica: consequências quanto à forma de elaboração de laudo agrônomo de fiscalização e a classificação fundiária do imóvel para fins de desapropriação para reforma agrária.** Âmbito Jurídico, 2011, v. 94, p. 4.

uma unidade de exploração econômica, quer seja representada por uma única propriedade imobiliária, quer seja pelo grupamento dessas propriedades”<sup>11</sup>.

Observa-se uma prevalência acerca do critério da destinação econômica que identificará o imóvel rural, conceito este também adotado pelo Decreto-Lei nº 57, de 18 de novembro de 1966 (que alterou dispositivos sobre lançamento e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural).

Apesar disso, o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), ao tratar sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural em seus artigos 29 a 31, acabou por adotar o critério da localização do imóvel como o determinante para fins do fato gerador do referido imposto, de modo que o imóvel rural seria aquele localizado fora da zona urbana do Município, independentemente da finalidade econômica a ele atribuída.

Em contrapartida, para fins de definição sobre o que consideraria um imóvel urbano, o que excluiria sua classificação como rural, o próprio Código Tributário Nacional prevê em seu artigo 32, parágrafo 1º, que para fins de incidência do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana entende-se como zona urbana a definida em lei municipal, observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos elencados, construídos ou mantidos pelo Poder Público, a saber: (i) meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; (ii) abastecimento de água; (iii) sistema de esgotos sanitários; (iv) rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; (v) escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

Sobre o assunto, a Receita Federal do Brasil, por meio da Solução de Consulta nº 198 - Cosit, de 5 de novembro de 2018, manifestou entendimento privilegiando o critério da localização, ao decidir que não incidiria Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural sobre imóveis localizados em zona urbana, ainda que esses fossem utilizados para fins agrários, conforme definições do artigo 4º da Lei nº 4.504/1964, sob o argumento que tal hipótese não se encontraria prevista na lei ordinária que instituiu referido tributo.

---

<sup>11</sup> DE ARRUDA, Ridalvo Machado. **Conceitos de Imóvel Rural: Aplicação na Certificação do INCRA Expedida no Memorial Descritivo Georreferenciado**. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, 2018, p. 1.

Em matéria de jurisprudência, os tribunais superiores acabam tendo entendimentos contraditórios sobre a matéria. O Superior Tribunal de Justiça já proferiu acórdãos distintos sobre o tema; em decisão proferida pelo Ministro Herman Benjamin, adotou-se o critério da destinação econômica conferida ao imóvel:

“TRIBUTÁRIO. IMÓVEL NA ÁREA URBANA. DESTINAÇÃO RURAL. IPTU. NÃO INCIDÊNCIA. ART. 15 DO DL 57/1966. RECURSO REPETITIVO. ART. 543-C DO CPC. 1. Não incide IPTU, mas ITR, sobre imóvel localizado na área urbana do Município, desde que comprovadamente utilizado em exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial (art. 15 do DL 57/1966). 2. Recurso Especial provido. Acórdão sujeito ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução 8/2008 do STJ”<sup>12</sup>.

Por outro lado, em acórdão da Ministra Denise Arruda, acabou-se privilegiando o critério da localização:

“PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO - AÇÃO RESCISÓRIA - DESAPROPRIAÇÃO PARA FIM DE REFORMA AGRÁRIA - DEFINIÇÃO DA NATUREZA DA ÁREA DO IMÓVEL - FINALIDADE ECONÔMICA. 1. É a municipalidade que, com base no art. 30 da Constituição Federal/88, estabelece a sua zona rural e a sua zona urbana, observado por exclusão o conceito apresentado pelo Estatuto da Terra (Lei 4.504/64) para imóvel rural para definir os imóveis urbanos. 2. Apesar de o critério de definição da natureza do imóvel não ser a localização, mas a sua destinação econômica, os Municípios podem, observando a vocação econômica da área, criar zonas urbanas e rurais. Assim, mesmo que determinado imóvel esteja em zona municipal urbana, pode ser, dependendo da sua exploração, classificado como rural. 3. O acórdão rescindindo reformou o julgado do Tribunal de Justiça de Goiás para considerar o imóvel desapropriado como sendo urbano e rural quando o correto, segundo o art. 4º da Lei n. 4.504/64 (Estatuto da Terra), seria somente rural em virtude de sua finalidade econômica. 4. A destinação dada à terra era de exploração extrativa agrícola, que não pode ser afastada em razão de mero loteamento formalizado na Prefeitura local, mas não implementado na prática. Ação rescisória procedente”<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.112.646-SP. Relator(a): Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, Brasília, Data de Julgamento: 26 de agosto de 2009.

<sup>13</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Ação Rescisória nº 3971/GO. Relator(a): Ministra Denise Arruda, Primeira Seção, Brasília, Data de Julgamento: 07 de maio de 2010.

Independente do critério a ser adotado, que na maioria das vezes é questionado por proprietários de imóveis que anseiam em realizar somente o recolhimento do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, cujas alíquotas e base de cálculo são consideravelmente menores se comparadas ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, ressalta-se que as restrições se aplicam somente a imóveis rurais; se o imóvel objetivado estiver situado em área urbana, e desde que todo o procedimento de conversão para urbano tenha sido realizado corretamente, não serão, a princípio, aplicáveis as restrições para aquisições e arrendamentos à estrangeiros.

#### 4. AS LIMITAÇÕES PARA AQUISIÇÕES E ARRENDAMENTOS E OS PROCEDIMENTOS PARA OBTENÇÃO DE ANUÊNCIA

Conforme já mencionado, atualmente vigoram as disposições contidas na Lei nº 5.709/1971, regulamentada pelo Decreto nº 74.965/1974, e na Lei nº 8.629/1993, além do Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ emitido pela Advocacia-Geral da União, que apresentam limitações para aquisição e arrendamento de imóveis rurais por pessoas físicas estrangeiras residentes no País, pessoas jurídicas estrangeiras autorizada a funcionar no Brasil, bem como as pessoas jurídicas brasileira equiparadas as estrangeiras.

Ressalta-se que Lei nº 5.709/1971 veda as aquisições e arrendamentos para pessoas físicas estrangeiras não residentes no País, bem como para pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no Brasil.

Além das disposições contidas nos diplomas legais acima mencionados, a Instrução Normativa nº 94, de 17 de dezembro de 2018, proferida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, unifica todas as restrições dispostas em Lei, bem como regulamenta os procedimentos necessários para os interessados em obter as devidas aprovações que lhes permitiriam adquirir ou arrendar imóveis rurais.

Conforme pondera Luciano Dias Bicalho Camargos sobre a matéria:

“Podemos citar como as principais limitações estabelecidas pela legislação atualmente em vigor: a) limites no tamanho das propriedades que podem ser adquiridas; b) necessidade de vinculação dos imóveis rurais adquiridos aos objetivos estatutários das pessoas jurídicas estrangeiras ou brasileiras a elas equiparadas; c) assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional em área considerada indispensável à segurança nacional; d) necessidade de escritura pública com alguns elementos especiais; e) cadastro especial nos Cartórios de Registro de Imóveis; f) controle das aquisições com comunicações ao Ministério da Agricultura, ao Conselho de Defesa, à Corregedoria Estadual e ao Incra; g) limitações de áreas totais em cada município – 25% no máximo da área do município pode ser de domínio de estrangeiros e 10% do município não pode ser de domínio de pessoas de mesma nacionalidade; h) vedação de doação de terras da União e dos estados a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras”<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. **Aquisição de imóveis rurais por estrangeiros**. Boletim do IRIB em Revista. Edição 343. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, 2019, p. 175.

Os primeiros requisitos dispostos na Instrução Normativa se referem a questões cadastrais tanto do imóvel rural como da pessoa estrangeira, ou brasileira a ela equiparada, que o pretende adquirir ou arrendar. Para fins de obtenção da concessão do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária com a autorização para aquisição ou arrendamento, é necessário que o imóvel rural esteja devidamente registrado no Cartório de Registro de Imóveis competente, bem como regularmente cadastrado no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), em ambos os casos em nome do transmitente, exceto se a aquisição nesse caso tenha ocorrido por meio de usucapião.

Para a pessoa natural estrangeira, é necessária a devida comprovação de sua residência no Brasil, bem como a inscrição no Registro Nacional de Estrangeiro - RNE, com prazo de validade vigente ou indeterminado, quando houver previsão legal.

Bruno Mattos e Silva ressalta também a obrigatoriedade de registro no Cadastro de Pessoas Físicas, bem como no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas:

“Pessoas físicas residentes no exterior que possuam imóveis devem, obrigatoriamente, ter inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), a teor do art. 3º, XII, *a*, da Instrução Normativa RFB nº 864, de 25-7-2008. A pessoa jurídica estrangeira que possua imóvel no Brasil, ainda que aqui não tenha estabelecimento, deverá ter inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), por força do art. 11, XII, *a*, da Instrução Normativa EFB nº 748, de 28-6-2007. A pessoa jurídica deverá ter um procurador residente no Brasil, com inscrição no CPF, que deverá ser o administrador do bem imóvel”<sup>15</sup>.

Se o estrangeiro for casado, é necessário apresentar a documentação comprobatória que evidencie o regime de bens do casamento, o nome e a nacionalidade do cônjuge.

Já para a pessoa jurídica estrangeira, ou pessoa brasileira a ela equiparada, a Instrução Normativa determina que: (i) seja comprovada a autorização para funcionamento no Brasil; (ii) se demonstre a inscrição na Junta Comercial do Estado de localização de sua sede, se pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras, natural ou jurídica,

---

<sup>15</sup> SILVA, Bruno Mattos e. **Compra de imóveis: aspectos jurídicos, cautelas devidas e análise de riscos**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 423.

que tenham a maioria de seu capital social e residam ou tenham sede no exterior ou ainda 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, tudo nos termos expostos e de caráter vinculante do Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ da Advocacia-Geral da União; e, (iii) se apresente projeto de exploração do imóvel rural, cuja destinação deverá ser condicionada a implantação de projeto agrícola, pecuário, florestal, turístico, industrial ou de colonização, vinculado aos objetivos estatutários ou sociais da empresa.

Nesse caso, também se exige a apresentação de 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, quando se tratar de pessoa jurídica brasileira equiparada à pessoa estrangeira.

Interessante ressaltar que a Instrução Normativa prevê a sua integral aplicação também nos casos de fusão ou incorporação de empresas, de alteração de seu controle acionário, ou de transformação de pessoa jurídica brasileira para pessoa jurídica estrangeira, bem como, aos casos de aquisição ou arrendamento indireto, por meio de participações de quotas sociais ou de ações de empresa detentora de imóvel rural.

Apesar de não haver previsão legal para esses casos, a Administração Pública visou limitar ainda mais as operações societárias que possam resultar na transferência de imóveis rurais que não necessariamente envolvem aquisições puras de uma parte à outra.

Sobre a matéria acerca dessas operações societárias, Haroldo Malheiros Duclerc Verçosa resalta sua importância em no âmbito de Direito Societário, nesse caso diretamente ligado a parte imobiliária tendo em vista que tais operação também podem acabar importando na transferência de imóveis:

“Objetivando dar ao empresário as condições necessárias para poder evoluir e adaptar seu negócio a novas necessidades que surgem, o direito comercial coloca à sua disposição quatro institutos de grande valia, voltados para a reorganização societária,

cada qual com suas determinadas características e funções, capazes de, individual ou conjuntamente, proporcionar o resultado pretendido. Trata-se da transformação, da incorporação, da fusão e da cisão que têm lugar nas sociedades mercantis. Claramente, a incorporação e a fusão correspondem a processos de concentração empresarial típicos do capitalismo moderno, mormente em época de globalização da economia, na qual a consolidação de macroempresas internacionais e transnacionais é uma realidade palpável. A cisão também está inserida em tal mecanismo, porque em grande parte dos casos ela se presta a uma reorganização empresarial de que é instrumento juntamente com a incorporação e a fusão, porque - lembrando-se o disposto no art. 229 da Lei 6.404/1976 - frequentemente ocorre a incorporação de parte do patrimônio de sociedade cindida em outra sociedade já existente”<sup>16</sup>.

Quanto ao projeto de exploração necessário para fins de obtenção da aprovação, este deverá ser apresentado junto com requerimento que demonstre/comprove os seguinte requisitos: (i) justificativa de proporcionalidade entre o quantitativo de terras visado e a dimensão do projeto; (ii) cronograma físico e financeiro do investimento e custo de implementação; (iii) eventual utilização de crédito oficial no financiamento parcial ou total do empreendimento; (iv) viabilidade logística de sua execução, e, no caso de projeto industrial, demonstração da compatibilidade entre o(s) local(is) da(s) planta(s) industrial(is) e a localização geográfica das terras; e, (v) demonstração de compatibilidade com os critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil (ZEE), referentes à localidade do imóvel, quando houver.

Ressalta-se que a obtenção da anuência pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária sempre dependerá do assentimento prévio da Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional (SECDN) quando o imóvel rural estiver localizado em faixa de fronteira ou em área considerada indispensável à segurança nacional.

Nos termos da Lei nº 6.634/1979, que disciplina a matéria, todas as transações com imóvel rural situados em faixa de fronteira (considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 (cento e cinquenta) quilômetros de largura paralela à linha divisória terrestre do território nacional), que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio, da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel, ou que tenham participação, a

---

<sup>16</sup> VERÇOSA, Haroldo Malheiros Duclerc. **Teoria geral das sociedades – As sociedades em espécie do código civil**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 234.

qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural, deverão ser previamente autorizadas pelo Conselho de Segurança Nacional, sob pena de nulidade do ato.

A matéria referente a Faixa de Fronteira não é comumente estudada no âmbito doutrinário; em parecer legislativo elaborado à Câmara dos Deputados quando da análise da legislação, temos uma melhor contextualização do tema:

“(…) Um mergulho mais profundo na lei permitirá concluir, contrariamente ao pensamento de muitos, que qualquer tipo de atividade poderá ser desenvolvido nesse trecho do território brasileiro, ainda que algumas dependam do assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional (art. 2º Lei 6.634/1979). São elas: a alienação e a concessão de terras públicas; a abertura de vias de transporte; a instalação de meios de comunicação destinados à exploração de serviços de radiodifusão de sons ou radiodifusão de sons e imagens; a construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso; o estabelecimento ou a exploração de indústrias que interessem à Segurança Nacional; a instalação de empresas que se dediquem à pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais, exceto os de imediata aplicação na construção civil; a instalação de empresas que se dediquem à colonização e loteamento rurais; as transações com imóvel rural, que impliquem a obtenção, por estrangeiro de direito real sobre o imóvel; a participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural. Portanto, não há impedimento concreto para que essas atividades sejam desenvolvidas na Faixa de Fronteira, mas cada caso particular deverá ser submetido à apreciação discricionária do Conselho de Segurança Nacional. Aqui é onde reside o nó. Não na exigência do assentimento prévio do Conselho, mas em fazer com que ele se reúna para tanto”<sup>17</sup>.

A fiscalização de tais atos competirá ao Desembargador ou Corregedor da Justiça Estadual, ou magistrado por ele indicado, que deverá realizar correção nos livros dos Tabeliães e Oficiais do Registro de Imóveis, nas comarcas dos respectivos Estados que possuem municípios abrangidos pelo Faixa de Fronteira, para verificar o cumprimento do disposto na referida Lei.

---

<sup>17</sup> ROCHA, Fernando. **O Poder Legislativo em Face da Faixa de Fronteira**. Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados: 2010, p. 5.

Os pedidos de anuência junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária também deverão estar acompanhados de certidão do Oficial do Registro de Imóveis, lavrada com base no Livro Auxiliar, nos termos do artigo 15 do Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974, declarando a soma total das áreas rurais registradas/matriculadas em nome de estrangeiros no Município de localização do imóvel objeto do requerimento e a soma das áreas por grupos de nacionalidade. No caso de estrangeiros casados com brasileiros e/ou que possuam filhos brasileiros, não há necessidade da apresentação desta certidão.

O dispositivo apenas ressalta uma obrigação já originalmente prevista na Lei nº 5.709/1971, que em seu artigo 17 prevê a obrigatoriedade dos Cartórios de Registro de Imóveis em remeter, trimestralmente, às Corregedorias da Justiça dos Estados e ao Ministério da Agricultura, uma relação das aquisições de áreas rurais por pessoas estrangeiras, sob pena de perda efetiva do cargo.

Compete a cada Corregedoria Geral da Justiça dos Estados regular a matéria para que ela possa ser devidamente cumprida pelos Cartórios de Registro de Imóveis. No caso do Estado de São Paulo, a Subseção VIII da Seção III do Capítulo XX do Código de Normas de Serviço Extrajudicial dispõe sobre a matéria. Das disposições ali contidas, destaca-se: (i) a obrigação de manter livro próprio para registro das aquisições; (ii) a comunicação trimestral de todas as aquisições, ainda que não ocorra nenhuma no período; (iii) vedação de realizar registro de títulos que não atendam aos requisitos legais previstos em Lei; (iv) manutenção de controle atualizado tanto da dimensão das áreas adquiridas por pessoas estrangeiras, quanto da dimensão das áreas dos estrangeiros da mesma nacionalidade, dentre outras.<sup>18</sup>

Um ponto interessante consta do item 104 do referido Código de Normas, que prevê a livre aquisição de imóveis rurais, sem submissão às limitações aquisições, por cidadão português declarado titular de direitos civis em igualdade de condições com os brasileiros, desde que seja comprovada essa situação perante o tabelião de notas ou o registrador. Sobre o tema, Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza destaca que:

---

<sup>18</sup> BRASIL. Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Provimento CG nº 37/2013 - Modifica o Capítulo XX, do Tomo II, das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça (Processo 2012/24480). São Paulo, 28 de novembro de 2013. Disponível em <<https://www.extrajudicial.tjsp.jus.br/pexPtl/visualizarDetalhesPublicacao.do?cdTipopublicacao=3&nuSeqpublicacao=145>>. Acesso em 08 de maio de 2019.

“[...] o Decreto nº 70.436/1972 regula a igualdade de tratamento entre brasileiros e portugueses quanto aos direitos civis. Os portugueses que tenham preenchido as condições do Decreto e tenham requerido a igualdade e a obtido não estarão sujeitos às restrições. Não gozam da igualdade com brasileiros todos os portugueses, mas só aqueles que, tendo-a requerido, a tiverem reconhecida. A Lei nº 5.709/1971 só não se aplica ao português que demonstre haver recebido a condição de igualdade a brasileiro. Não o demonstrando, cai sob o tratamento geral dado a estrangeiro quanto à aquisição de imóveis rurais. O § 1º do art. 12 da Constituição Federal estabelece que ‘aos portugueses com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro, salvo os casos previstos nesta Constituição’. O referido Decreto nº 70.436/1972 regulamenta a aquisição pelos portugueses, no Brasil, dos direitos e das obrigações previstos no Estatuto da Igualdade. A Instrução Normativa nº 70/2011 do Incra, no art. 10, reza que a pessoa natural de nacionalidade portuguesa que pretender adquirir ou arrendar imóvel rural e que não apresentar certificado de reciprocidade nos termos do § 1º do art. 12 da Constituição Federal de 1988 e os Decretos nºs 3.927, de 19 de setembro de 2001, e o Decreto nº 70.391, de 12 de abril de 1972, se submeterá às exigências da Lei nº 5.709/1971, do Decreto nº 74.965/1974, e desta Instrução Normativa. Assim, os tabeliães devem exigir a apresentação do certificado de reciprocidade para que o adquirente português não se submeta às restrições da Lei nº 5.709/1971”<sup>19</sup>.

Ressalta-se que as obrigações dispostas nos Códigos de Normas de cada Estado possuem caráter vinculante e obrigatório, não podem ser dispensadas pelos Tabelionatos de Notas Cartórios de Registro de Imóveis, sob pena de aplicação das penalidades cabíveis em Lei.

Destaca-se que referido controle é de suma importância para garantir uma maior efetividade da fiscalização das aquisições e arrendamentos efetuados, o que acaba impactando na própria análise dos pedidos, uma vez que a legislação determina limites para as áreas que

---

<sup>19</sup> SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de. **Os imóveis rurais na prática notarial e registral – noções elementares**. 2. ed. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil: 2014, p. 37.

poderão ser efetivamente adquiridas ou arrendadas por estrangeiros e pessoas jurídicas brasileiras a eles equiparadas.

Dentre as limitações, elas também abrangem tamanhos e percentuais de áreas, bem como a nacionalidade dos estrangeiros que já ocupam uma determinada localidade. A legislação prevê que a soma das áreas pertencentes ou arrendadas a pessoa estrangeira, natural ou jurídicas, ou a pessoas jurídicas brasileiras equiparadas à pessoa jurídica estrangeira, não poderão ultrapassar 25% (vinte e cinco por cento) da superfície territorial do Município de localização do imóvel pretendido, devendo ser tal limite percentual comprovado justamente por certidão emitida pelo Cartório de Registro de Imóveis.

Ainda, dispõe que as pessoas de mesma nacionalidade, não poderão ser proprietárias ou arrendatárias, em cada Município, de mais de 10% (dez por cento) de sua superfície territorial.

O referido percentual de 10% (dez por cento) é expressamente previsto na Instrução Normativa nº 94/2018 e pode gerar interpretações contraditórias, visto que a Lei nº 5.709/1971 prevê que as pessoas da mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias, em cada Município, de mais de 40% (quarenta por cento) do limite fixado.

Em regra, a pessoa natural estrangeira, desde que tenha residência no Brasil, poderá adquirir ou arrendar imóvel rural com área contínua ou descontínua, compreendida entre 3 (três) e 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida (definida em cada região de acordo com parâmetros próprios estabelecidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). Para as aquisições ou arrendamentos com área superior a 20 (vinte) módulos de exploração indefinida, a aprovação da aquisição fica condicionada à apresentação de projeto de exploração do imóvel.

Ao estudar o assunto, Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza o contextualiza da seguinte forma

“Quer quanto às pessoas físicas, quer quanto às jurídicas, não poderá a soma das áreas rurais a elas pertencentes ultrapassar um quarto da superfície do município onde se situem, não podendo as pessoas da mesma nacionalidade serem proprietárias de mais

de 40% (quarenta por cento) de tal limite. Os limites em questão não se aplicam às áreas com menos de três módulos que tiverem sido objeto de compra e venda, promessa de compra e venda, de cessão ou de promessa de cessão, constante de escritura pública ou documento particular protocolado no Registro Imobiliário e cadastrada no Incra em nome do adquirente antes de 10 de março de 1969; quando o adquirente tiver filho brasileiro ou for casado com pessoa brasileira sob o regime da comunhão de bens. Quanto à última exceção, importante notar que não se refere às limitações quanto à área (cinquenta módulos); à necessidade de autorização para aquisição entre três e cinquenta módulos; ou à proibição de aquisição, sem autorização, de mais de um imóvel, ainda que a soma não ultrapasse os três módulos. A exclusão da restrição diz respeito à aquisição de áreas, ultrapassando um quarto da área do município, e ao exercício do direito de propriedade de mais de 40% (quarenta por cento) de tal limite por pessoas da mesma nacionalidade. A distinção é relevante em razão da confusão que muitas vezes ocorre na prática”<sup>20</sup>.

Caso a área a ser adquirida ou arrendada pela pessoa natural estrangeira seja superior a 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida, ou no caso de pessoa jurídica estrangeira ou pessoa jurídica brasileira a ela equiparada, exceda a 100 (cem) módulos de exploração indefinida, a autorização deverá ser aprovada pelo Congresso Nacional.

Para a pessoa natural estrangeira, a legislação prevê algumas hipóteses em que a aquisição ou arrendamento poderão ser livremente realizados independentemente da obtenção de prévia anuência, a saber: (i) quando a área a ser adquirida ou arrendada seja inferior a 3 (três) módulos de exploração indefinida; ou, (ii) quando a pessoa natural estrangeira tiver filho brasileiro ou for casada com brasileiro sob o regime de comunhão de bens. Também ocorre a dispensa de obtenção da autorização caso a aquisição ou arrendamento do imóvel rural seja realizado por sucessão legítima, não se dispensando, nesse caso, a anuência do Conselho de Defesa Nacional caso o imóvel estiver situado em faixa de fronteira.

Uma vez obtidos todos os documentos necessários, o interessado deverá apresentá-los junto com requerimento endereçado à Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária, por meio do Setor de Cadastro/Fiscalização do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, com posterior submissão à Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária, Procuradoria Federal Especializada e Casa Civil da Presidência da República.

---

<sup>20</sup> SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de. **Os imóveis rurais na prática notarial e registral – noções elementares**. 2. ed. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil: 2014, p. 34.

Se não bastasse todo o procedimento excessivamente burocrático, é importante ressaltar que nem a Instrução Normativa, assim como nenhuma das leis relacionadas ao assunto, preveem um prazo específico para a apreciação dos pedidos de autorização para aquisição ou arrendamento.

Tal fator acaba resultado em um componente de instabilidade jurídica excessivo, uma vez que os particulares, não podendo estimar um prazo para que suas solicitações sejam deferidas ou até mesmo indeferidas, se encontram em situação prejudicial, o que muitas vezes obsta o seu livre direito para transacionar imóveis rurais; conseqüentemente, tal situação afeta substancialmente a realização de investimentos no setor rural que envolvam estrangeiros, ou empresas brasileiras a eles equiparados, impactando o cenário econômico como um todo.

Caso ocorra o indeferimento do pedido de autorização para a aquisição ou o arrendamento, a Instrução Normativa prevê a possibilidade de interposição de recurso, que primeiramente será julgado em até 30 (trinta) dias por um Comitê de Decisão Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, e em caso de novo indeferimento, poderá ser redirecionado a novo julgamento à Coordenação Geral de Cadastro Rural do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, que também deverá julgá-lo no prazo de 30 (trinta) dias.

A observância das limitações e de todo o referido procedimento possui caráter cogente e obrigatório, devendo ser respeitado e seguido pelos particulares, visto que a legislação prevê que as aquisições ou os arrendamentos de imóveis rurais por estrangeiros, ou pessoas jurídicas brasileiras a eles equiparadas, realizados sem a observância do disposto na Lei nº 5.709/1971, e legislação correlata, são atos nulos de pleno direito.

Para fins de reconhecimento da nulidade, a competência para sua decretação, em processo administrativo, ou declaração, em processo judicial, dos registros das aquisições ou dos arrendamentos de imóveis rurais é da Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado ou do Juízo de Direito da Comarca onde o imóvel rural se localiza, aplicando-se o

disposto nos artigos 214 e 216 da Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos)<sup>21</sup>.

Destaca-se que a Instrução Normativa nº 94/2018 prevê que referida nulidade é excepcionada pela regra prevista no parágrafo 5º do artigo 214 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, com redação incluída pela Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, que determina que a nulidade de pleno direito do registro não será decretada se atingir terceiro de boa-fé, que já tiver preenchido as condições de usucapião do imóvel.

Sob a usucapião, há interessante precedente proferido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo indicando que a aquisição de imóvel rural por estrangeiro via usucapião configuraria modo originário de aquisição da propriedade, não se sujeito assim ao disposto na legislação. Nota-se que a decisão foi proferida na época em que a Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo possuía entendimento diverso sobre o assunto, atualmente “pacificado” em decorrência da liminar proferida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da Ação Cível Originária nº 2463, conforme será analisado no próximo capítulo do presente trabalho:

“Imóvel Rural - Aquisição por estrangeiro - Usucapião - Modo Originário de aquisição da propriedade - Inaplicabilidade das restrições previstas na Lei nº 5.709/1971 e no Decreto nº 74.965/1974”<sup>22</sup>.

Para fins de decretação da nulidade, a Instrução Normativa nº 94/2018 prevê que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária requererá ao Corregedor-Geral da Justiça do Estado de localização do imóvel rural a declaração de inexistência e o cancelamento da matrícula ou do registro respectivo, devendo, para tanto, comunicar obrigatoriamente o Ministério Público Estadual.

Apesar da possibilidade de declaração de nulidade, a própria Instrução Normativa nº 94/2018 relaciona as ocasiões em que as aquisições ou os arrendamentos de imóveis rurais, por

---

<sup>21</sup> Dispõe referidos artigos da Lei nº 6.015/1973: “Art. 214 - As nulidades de pleno direito do registro, uma vez provadas, invalidam-no, independentemente de ação direta”. “Art. 216 - O registro poderá também ser retificado ou anulado por sentença em processo contencioso, ou por efeito do julgado em ação de anulação ou de declaração de nulidade de ato jurídico, ou de julgado sobre fraude à execução”.

<sup>22</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Processo nº 2011/00000488 - Parecer - 105/12. Relator: José Renato Nalini, Corregedoria Geral da Justiça, São Paulo. Data de Julgamento: 16 de maio de 2012.

pessoa natural estrangeira, realizadas em descompasso com a legislação, até a data da publicação da referida instrução, poderão ser regularizadas, sendo elas: (i) quando o estrangeiro, pessoa natural, for casado com brasileira e que tenha filhos brasileiros ou estrangeiros residentes no Brasil, na condição de indeterminada ou no caso de naturalização após a aquisição desde que não ultrapasse os limites de 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua, de 25% (vinte e cinco por cento) da área total do município em mãos de estrangeiros, de 10% (dez por cento) da área total do município por estrangeiro da mesma nacionalidade, e o imóvel rural não se localize em faixa de fronteira e nem em área considerada indispensável à segurança nacional; (ii) o estrangeiro transfere o domínio do imóvel rural para brasileiro; ou (iii) o estrangeiro tenha adquirido o imóvel rural em data anterior a 7 de outubro de 1972.

Ressalta-se que referidas exceções da Instrução Normativa somente se aplicam a pessoas naturais estrangeiras, e não às pessoas jurídicas estrangeiras ou brasileiras a elas equiparadas. Todavia, em virtude da publicação da Portaria Interministerial nº 4 de 25 de fevereiro de 2014, pela Advocacia-Geral da União em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, fixou-se novas exceções, sob o argumento que, entre a vigência do Parecer GQ-22/1994 e do Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ, diversas transações envolvendo livre aquisição de imóveis rurais por pessoas jurídicas brasileiras equiparadas à estrangeira se encontravam em distintas fases de aperfeiçoamento, consoante a anterior interpretação da lei, de modo que necessitariam ter um tratamento especial para fins de regularização.

Sob essa ótica, referida Portaria considerou que as alienações de imóveis rurais a pessoas jurídicas brasileiras equiparadas a estrangeiras seriam consideradas atos jurídicos aperfeiçoados, ou seja, sem possibilidade imediata de posterior reversão, desde que realizados entre as datas de 7 de junho de 1994 e 22 de agosto de 2010 e que: (a) fossem objeto de escritura pública lavrada no referido período, ainda que não registrada; (b) decorressem de aquisição de empresa, cujo instrumento de sucessão empresarial tenha sido depositado na Junta Comercial até a data de 22 de agosto de 2010, sem prejuízo da autorização ou escrituração que seja legalmente exigida, inclusive eventual aprovação da operação pelo Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; e, (c) fosse feita no referido período porém cuja escrituração ou depósito tenha estado ou esteja na dependência de ato ou decisão a cargo de órgão da Administração Pública, a cuja demora não tenha dado causa a interessada.

Sobre a matéria e o nível de segurança jurídica trazido pela Portaria Interministerial nº 4, Anna Carolina Venturini e Luciano Garcia Rossi dispõem que:

“(…) No que se refere à hipótese de escritura pública lavrada e não registrada mencionada no item (a) acima, apesar de não estar expresso no texto da portaria, entendemos que apenas se enquadram nesse cenário os casos em que foi lavrada escritura transferindo definitivamente a titularidade dos imóveis, quais sejam, escrituras de compra e venda, doação, permuta, partilha, entre outras. No tocante ao item (b) acima, entendemos que a interpretação da Portaria Interministerial 4/2014 tem grande valor, na medida em que oferece um respaldo para muitas transações societárias já realizadas, sendo que no caso contemplado (aquisição de empresa) não haverá a necessidade de levar-se o ato societário a posterior registro em registro de imóveis. Com relação à hipótese indicada no item (c), ali certamente se enquadram os casos em que foi celebrado um compromisso de compra e venda no período de 7 de junho de 1994 a 22 de agosto de 2010 e a lavratura da escritura pública dependa de atos da Administração Pública, como a aprovação do georreferenciamento da área pelo Incra e a aprovação da transação pelo Conselho de Defesa Nacional (CDN), entre outros. Já nos casos de compromissos de compra e venda que dependam de outras condições, o enquadramento na hipótese do item (c) acima poderá variar conforme as características de cada caso”<sup>23</sup>.

Desta forma, a Portaria Interministerial nº 4 autorizou a regularidade das aquisições de imóveis rurais realizadas por pessoas jurídicas brasileiras equiparadas à estrangeira nessas condições, ressaltando ainda que caso fosse identificada, a qualquer tempo, evidência de falseio documental ou ideológico, as aquisições em questão poderiam ser tidas por nula de pleno direito, nos moldes já analisados.

---

<sup>23</sup> VENTURINI, Anna Carolina. ROSSI, Luciano Garcia. **Compra de imóvel rural por controladas por estrangeiros ainda gera dúvidas**. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2014-jul-17/compra-imovel-rural-controladas-estrangeiros-ainda-gera-duvidas>>. Acesso em 19 de agosto de 2019.

## 5. CONSTITUCIONALIDADE E ENTENDIMENTOS DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

A análise acerca das restrições para aquisições e arrendamentos de imóveis rurais por estrangeiros importa também no estudo acerca dos conceitos de nacionalidade atribuídos aos estrangeiros, isso porque a Lei nº 5.709/1971 prevê que as restrições para aquisição de imóveis rurais se aplicam ao estrangeiro residente no País, à pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil e, conforme disposto no parágrafo 1º do artigo 1º da referida Lei, à pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior.

A controvérsia sobre o tema decorreu inicialmente do texto do já revogado artigo 171 da Constituição Federal. À época da edição do texto constitucional, referido artigo diferenciava as empresas brasileiras de acordo com a sua constituição, sendo que era considerada: (i) empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tivesse sua sede e administração no País; e, (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.

Com o referido dispositivo ainda vigente, o Ministério de Estado da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária solicitou, no mês de janeiro de 1994, audiência da Advocacia-Geral da União sobre a questão referente à recepção, pela Constituição Federal de 1988, do parágrafo 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971.

Instada a se manifestar, a Advocacia-Geral da União acabou por proferir o Parecer nº AGU/LA-04/94, de 7 de junho de 1994, aprovado pelo Parecer nº GQ-22, de mesma data, em que se entendeu pela não recepção do referido dispositivo infraconstitucional pela Constituição Federal, conforme se depreende de sua ementa:

“Aquisição, por empresa brasileira de capital estrangeiro, do controle acionário de empresa com as mesmas características. Não recepção pela Constituição de 1988 do

§ 1º do art. 1º da Lei no 5.709, de 1971. Desnecessidade, no caso, de autorização do Congresso Nacional, pois inaplicável o § 2º do art. 23 da Lei no 8.629, de 1993”<sup>24</sup>.

Nesse primeiro parecer, a análise realizada pela Advocacia-Geral da União se limitou a avaliar critérios de eventuais incompatibilidades entre o texto infraconstitucional e o constitucional. Se sustentou, em suma, que a restrição contida na Lei nº 5.709/1971 era compatível com o ordenamento constitucional anterior (Carta Federal de 1967, com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969), que não trazia a definição de empresa brasileira.

Adicionalmente, em argumento contrário à recepção do referido dispositivo pela Constituição Federal de 1988, havia o argumento de que o artigo 190 do atual texto constitucional dispôs sobre a possibilidade de limitação da aquisição de propriedade rural por estrangeiros, e não por empresas brasileiras equiparadas às estrangeiras, como pretendia o dispositivo da Lei nº 5.709/1971.

Entretanto, em decorrência da revogação do artigo 171, por força da Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto 1995, que acabou por eliminar as diferenças entre empresas brasileiras de capital nacional daquelas de capital estrangeiro, a Advocacia-Geral da União proferiu novo parecer sobre a matéria (Parecer nº GQ-181/1998), em que decidiu pela não repristinação do citado parágrafo 1º do artigo 1º da Lei 5.709/1971, de modo que as conclusões emitidas no Parecer nº AGU/LA-04/94 permaneciam inalteradas, conforme exposto em seus termos:

“[...] 1. A conclusão do Parecer nº AGU/LA-04/94, relativa à revogação do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, permanece inalterada, apesar da revogação do art. 171 da Constituição de 1988. 2. Possibilidade de legislação infraconstitucional futura, em razão de fundamentos relevantes, impor limitações ao capital estrangeiro em determinados casos”<sup>25</sup>.

Com tal situação vigente àquela época, Bruno Mattos e Silva enfatiza uma situação referente ao caso:

---

<sup>24</sup> BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer nº AGU/LA-04/94. Brasília, 7 de junho de 1994. Disponível em <<https://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/8360>>. Acesso em 06 de maio de 2019.

<sup>25</sup> BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer nº QG-181. Brasília, 17 de dezembro de 1998. Disponível em <<https://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/8360>>. Acesso em 06 de maio de 2019.

“A situação era, no mínimo, curiosa: o estrangeiro pessoa física com residência no Brasil sofria as limitações da Lei nº 5.709/71; já o estrangeiro pessoa física ou jurídica, sem residência ou autorização para funcionar no território nacional, poderia criar pessoa jurídica no Brasil, de acordo com as lei brasileiras, que não sofrerias as limitações da Lei nº 5.709/71”<sup>26</sup>.

O assunto em questão somente viria a ser retomado anos depois, mediante a emissão do Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ, de 03 de setembro de 2008, aprovado pelo Parecer LA-01, de agosto de 2010, que, em sentido totalmente contrário ao disposto nos pareceres passados, passou a adotar nova linha de interpretação jurídica, defendendo a constitucionalidade do parágrafo 1º do artigo 1º da Lei 5.709/1971, o que conseqüentemente implicou no reconhecimento das restrições legais às aquisições e aos arrendamentos de imóveis rurais por empresas brasileiras com controle estrangeiro.

Em uma primeira análise destaca-se as razões que teriam motivado a emissão de um novo parecer. Enquanto que a Lei nº 5.709/1971 foi editada sob uma seara de proteção e manutenção da soberania nacional em face dos estrangeiros, o Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ elenca uma série de outras motivações que ensejaram a revisão do entendimento sobre o assunto, conforme relatado:

[...] 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. 7. Tal situação revestia-se, então, em junho de 2007, e reveste-se, ainda, de caráter estratégico, pois, a ausência de controle dessas aquisições gera, entre outros, os seguintes efeitos: 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

---

<sup>26</sup> SILVA, Bruno Mattos e. **Compra de imóveis: aspectos jurídicos, cautelas devidas e análise de riscos**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 423.

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. 8. 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<sup>27</sup>.

Uma vez justificada as razões que teriam motivado a revisão pela Advocacia-Geral da União de seu próprio entendimento sobre a matéria, o ponto mais relevante a ser analisado no referido parecer se refere à equiparação da pessoa jurídica brasileira ao estrangeiro residente ou à pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no País.

O assunto é de extrema relevância uma vez que determinou a legalidade acerca da extensão das restrições às pessoas jurídicas brasileiras com controle estrangeiro, resultando, assim, em consequências econômicas de grandes proporções, visto que essas restrições, estendidas nesse contexto, acabaram por muitas vezes limitar os investimentos no País realizadas por empresas brasileiras com controle estrangeiro.

De acordo com o Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ, a pessoa jurídica brasileira equiparada ao estrangeiro seria aquela do 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. Para tanto, haveriam três requisitos cumulativos a serem adimplidos para fins de efetivação da equiparação.

O primeiro requisito seria a existência de participação a qualquer título de pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras no capital social da pessoa jurídica brasileira. Referida participação poderia ser: (i) direta, em que a própria pessoa física ou jurídica é detentora de ações ou quotas da pessoa jurídica brasileira; ou (ii) indireta, ocasião em que quem detém as ações ou quotas é interposta pessoa jurídica também detida por estrangeiro.

---

<sup>27</sup> BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ. Brasília, 03 de setembro de 2008. Disponível em <<http://www.incra.gov.br/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/aquisicao-e-arrendamento-de-terras-por-estrangeiro/file/1104-parecer-cguagu-n-012008-rvj>>. Acesso em 06 de maio de 2019.

Em complemento ao disposto acima, o parecer elenca o segundo requisito necessário para fins da equiparação, o qual prevê que a participação a qualquer título das pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras no capital social da pessoa jurídica brasileira seja de forma tal que assegure a maioria de seu capital social, de modo que esse seja detido por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras não-residentes ou não-sediadas no Brasil.

Como terceiro e último requisito, a equiparação somente ocorreria caso referida participação de pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras não-residentes ou não-sediadas no Brasil assegure a seus detentores o poder de conduzir as deliberações da assembleia geral da companhia brasileira, de eleger a maioria de seus administradores e de dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento de seus órgãos.

Em suma, o Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ tenta limitar a equiparação da pessoa jurídica brasileira à estrangeira mediante o implemento cumulativo dos três requisitos, ou seja: (a) o estrangeiro, pessoa física, seja não-residente ou pessoa jurídica não-sediada no país; e (b) participe a qualquer título da composição acionária de pessoa jurídica brasileira; e, (c) 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.

Conforme ressalta Daniel Tardelli Pessoa sobre o tema:

“Decorre dos itens 221 a 226 do Parecer AGU nº LA-01/10, em conjunto com o artigo 116 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que é necessário o uso efetivo do poder de controle sobre a empresa brasileira pelo estrangeiro para caracterizar a equiparação. Nessa linha, a IN nº 88 e o Parecer AGU nº LA-01/10 adotam o conceito de controle societário para definir a pessoa jurídica brasileira equiparada a estrangeira. Porém, a restrição prevista na Lei nº 5.709/73 trata apenas de uma das possíveis facetas do controle, que é a titularidade, por estrangeiro ou empresa estrangeira, da maioria do capital social – a extensão desse conceito é matéria de interpretação”<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> PESSOA, Daniel Tardelli. **Aquisição e arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros: solução pendente**. 22 de fevereiro de 2018. Disponível em <<http://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-do-levy-salomao/aquisicao-e-arrendamento-de-imoveis-rurais-por-estrangeiros-solucao-pendente-22022018>>. Acesso em 24 de julho de 2019.

Apesar dessas disposições, o parecer é infeliz ao tentar criar essas limitações, visto que a dinâmica das relações interempresariais, aliada a constante necessidade de criação de composições societárias mais complexas para regular a relação de sócios ou acionistas de uma empresa, diariamente resultam na elaboração de estruturas que nem sempre se amoldam ao disposto no parecer.

Diz-se, com isso, que as matérias de Direito Societário estão cada vez mais avançadas, com a adoção de estruturas cada vez mais complexas que podem resultar em situações que o controle estrangeiro não necessariamente é exercido somente nos critérios elencados no próprio parecer.

Sobre o tema, Eduardo Augusto pondera que:

“O Parecer da AGU defende esse novo entendimento, ou seja, a empresa brasileira que se submete às restrições da Lei 5.709/1971 é aquela em que o estrangeiro, residente ou sediado no Exterior, tem o “controle efetivo da empresa”. O controle efetivo é caracterizado pela titularidade da maioria de seu capital votante e pelo exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades (...) Essa interpretação da AGU, apesar da aparente coerência com a legislação em vigor, é impraticável. O art. 116 da Lei das S.A. trata de definir a situação da empresa num dado momento, que pode variar nos termos do acordo de vontade de seus acionistas-eletores. Não pode uma situação tão precária servir de base para definir se a empresa pode ou não adquirir imóvel rural. É óbvio que o “acordo de voto” resulta em favor do “beneficiário” o efetivo controle da empresa (critério previsto na alínea b). Mas o acionista que exerce esse controle não o faz com o poder exclusivo de suas ações. Ele exerce o controle pela utilização de um mandato conferido por outros acionistas que lhe garante a maioria. Esse acordo não é permanente, podendo ser revogado nos termos nele pactuados. É certo que os “verdadeiros controladores” (titulares da maioria dos votos) não assinarão um acordo em que não possam revogá-lo em determinadas situações. Não parece ter sido essa a mens legis do § 1.º do art. 1.º da Lei 5.709/1971. (...) Portanto, o controle da empresa deve ser analisado objetivamente, identificando quem possui a titularidade da maioria do capital votante (controle potencial), não importando se ele exerce ou não efetivamente o seu poder. Diante disso, estão submetidas às restrições para a aquisição de imóvel rural apenas as pessoas jurídicas brasileiras cuja “maioria do capital votante” seja de titularidade

de pessoa natural estrangeira residente no Exterior ou de pessoa jurídica estrangeira com sede no Exterior”<sup>29</sup>.

Fato é que o entendimento conferido pelo Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ trouxe limitações de ordem econômica muito maiores do que possivelmente fora pensado na época. Com as restrições vigorando para empresas brasileiras com controle estrangeiro, controle esse exercido em qualquer nível, direta ou indiretamente, o setor empresarial se viu em muitas situações limitado na sua capacidade de investimento em operações que envolvessem imóveis rurais, visto que o procedimento para fins de obtenção da autorização para aquisição ou arrendamento não é simples e depende unicamente de mero ato discricionário de órgãos do Poder Público notadamente reconhecidos pela falta de aparato técnico adequado para uma análise célere dos pedidos de autorização e envoltos em excessiva burocracia muito conhecida nas relações que envolvam a análise de matérias por órgãos públicos brasileiros.

Independentemente das diferentes análises e concepções efetuadas ao caso, o último parecer proferido Advocacia-Geral da União passou a ter caráter vinculante à toda a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficaram obrigados a lhe dar total e fiel cumprimento, conforme disposição contida no parágrafo 1º, artigo 40 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União<sup>30</sup>.

Referido pedido de vinculação ao parecer da Advocacia-Geral da União também foi reforçado com base na determinação do Conselho Nacional de Justiça, nos termos do ofício proferido no Pedido de Providências nº 0002981-80.2010.2.00.0000, em 13 de julho de 2010, o qual, ao reconhecer a validade do parecer, recomendou a imediata adoção pelas Corregedorias junto aos Tribunais respectivos a determinação aos Cartórios de Registro de Imóveis e Tabelionatos de Notas da rigorosa observação das disposições da Lei n.º 5.709/1971 nas ocasiões de apresentação ou lavratura atos de aquisição de terras rurais por empresas brasileiras com participação majoritária de estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas.

---

<sup>29</sup> AUGUSTO, Eduardo. **Aquisição de imóveis rurais por empresas brasileiras sob controle estrangeiro**. Revista de Direito Imobiliário. vol. 71/2011. Jul.-Dez: 2011, p. 387-402.

<sup>30</sup> Dispõe o artigo 40 e seu parágrafo 1º da Lei Complementar nº 73/1993: “Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República. § 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento”.

O ofício em questão também recomendou que os Cartórios de Registro de Imóveis passassem a manter cadastro especial, em livro auxiliar, das aquisições de terras rurais por pessoas estrangeiras, físicas e jurídicas, bem como as pessoas jurídicas brasileiras de capital estrangeiro, para fins de maior controle e efetividade dos atos praticados nessas condições.

Destaca-se, nesse caso, a atuação das corregedorias estaduais, conforme ressalta Bruno Mattos e Silva:

“Os serviços notariais e de registro são fiscalizados pelas corregedorias dos tribunais estaduais. Na prática, essas corregedorias têm forte poder normativo, exatamente porque podem impor aos tabeliães e registradores sanções e punições severas. Assim, em decorrência da decisão do CNJ, os tabeliães e os registradores não deverão lavrar e registrar tentativas de aquisições de imóveis rurais por pessoas jurídicas brasileiras com participação majoritária de estrangeiros não residentes no Brasil”<sup>31</sup>.

Apesar da determinação do próprio Conselho Nacional de Justiça, o tema foi objeto de discussões e decisões controvertidas. O exemplo mais claro de tal situação ocorreu em virtude dos pareceres emitidos e aprovados pela Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo.

O primeiro parecer da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, nº 250/10-E, aprovado, em 08 de setembro de 2010, dotado de caráter normativo, reconheceu a validade das limitações impostas pela Lei nº 5.709/1971, conforme exposto em sua ementa:

“REGISTRO DE IMÓVEIS. Aquisições de imóveis rurais por pessoas jurídicas brasileiras com participação majoritária estrangeira. Indicação do entendimento a ser seguido, a respeito da matéria, pelo Conselho Nacional de Justiça. Remessa a esta Corregedoria Geral da Justiça para que determine a observância, pelos tabeliães e oficiais de registro, além das devidas comunicações por parte destes últimos. Inteligência dos arts. 10, 11, 12, c.c. 1º, § 1º; todos da Lei nº 5.709/71. Superveniência de parecer da Advocacia Geral da União, revendo seu posicionamento anterior, devidamente aprovado pela Presidência da República. Decisão de caráter normativo por parte desta Corregedoria Geral da Justiça”<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> SILVA, Bruno Mattos e. **Compra de imóveis: aspectos jurídicos, cautelas devidas e análise de riscos**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 428.

<sup>32</sup> BRASIL. Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Parecer 250/2010-E - Processo CG 2010/83224. São Paulo, 09 de setembro de 2010. Disponível em <<https://www.extrajudicial.tjsp.jus.br/pexPtl/visualizarDetalhesPublicacao.do?cdTipopublicacao=5&nuSeqpublicacao=3032>>. Acesso em 07 de maio de 2019.

Diante de tal reconhecimento, o parecer determinou que os delegados dos serviços notariais e registrais passassem a aplicar as disposições da Lei nº 5.709/71, inclusive no caso das empresas brasileiras com participação majoritária estrangeira, determinado, ainda, que os Oficiais de Registro de Imóveis encaminhassem relação de todas as aquisições de imóveis rurais em nome de estrangeiros (pessoas físicas e jurídicas) realizadas até aquele momento.

Entretanto, referido posicionamento foi completamente alterado em razão da aprovação do Parecer nº 461/2012-E, em 05 de dezembro de 2012, que alterou a orientação normativa da Corregedoria e decidiu acerca da não recepção do parágrafo 1º do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971 pela Constituição Federal de 1988:

“IMÓVEL RURAL - Aquisição por pessoa jurídica brasileira cuja maioria do capital social pertence a estrangeiros residentes fora do Brasil ou a pessoas jurídicas com sede no exterior - Equiparação com a pessoa jurídica estrangeira para fins de sujeição ao regime estabelecido pela Lei n.º 5.709/1971 - § 1.º do artigo 1.º da Lei n.º 5.709/1971 - Não recepção pela Constituição Federal de 1988 - Alargamento subjetivo da limitação à apropriação privada de bem imóvel rural desautorizada pelo artigo 190 da CF/1988 - Redação original do artigo 171 da Constituição de 1988 reforça a revogação - A distinção, lá prevista de modo expresse, entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional foi instituída com vistas a benefícios e a tratamento diferenciado, mas não para restrições de direitos - O artigo 171, ao contemplar reserva legal qualificada, é incompatível com restrições genéricas - A reforma introduzida pela EC n.º 6/1995 confirma a não recepção - A limitação era consentânea com o § 34 do artigo 153 da CF/1967, com a redação dada pela EC n.º 1/1969, mais restritivo quanto ao tratamento dispensado ao tema - Mudança da orientação normativa”<sup>33</sup>.

Com a sua aprovação, o parecer em questão dispensou expressamente os tabeliães e oficiais de registro de observarem as restrições e as determinações impostas pela Lei nº 5.709/1971 em relação às pessoas jurídicas brasileiras cuja maioria do capital social se concentre em poder de estrangeiros residentes fora do Brasil ou de pessoas jurídicas com sede no exterior.

---

<sup>33</sup> BRASIL. Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Parecer 461/2012-E. Processo nº 2010/83224 - Brasília - Conselho Nacional De Justiça. São Paulo, 05 de dezembro de 2012. Disponível em <<http://www.cnbsp.org.br/arquivos/Imagem/Parecer%20CGJ-SP.pdf>>. Acesso em 07 de maio de 2019.

Tal determinação criou uma situação atípica, visto que o Estado de São Paulo passou a ser a única entidade federativa que não aplicava o disposto em Lei Federal, autorizando que empresas brasileiras com controle estrangeiro adquirissem normalmente imóveis rurais sem qualquer limitação ou necessidade de prévia autorização.

Isso também resultou em praticamente toda uma alteração jurisprudencial sobre o tema, uma vez que as cortes paulistas passaram a se basear e a aplicar essa nova orientação normativa nos casos que discutiam a matéria, conforme se observa dos julgados indicados:

“Registro de imóveis - Aquisição de imóvel rural por pessoa jurídica brasileira cujo capital social pertence a pessoa jurídica estrangeira Situação que não se amolda à regra do § 1.º do artigo 1.º da Lei nº 5.709/1971, que, ademais, não foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 - Equiparação ofensiva ao artigo 190 da CF/1988 - Precedente do Órgão Especial deste Tribunal de Justiça (Mandado de Segurança nº 0058947-33.2012.8.26.0000) - Orientação normativa da Corregedoria Geral da Justiça (Parecer nº 461/2012-E) - Título passível de registro - Dúvida improcedente – Recurso provido”<sup>34</sup>.

“Apelação. Ação declaratória de nulidade. Compra e venda de imóvel rural. Aquisição de imóvel por pessoa jurídica cujos sócios são estrangeiros. Art. 1º, §1º, da Lei 5.709/71, não recepcionado pela Constituição Federal, conforme julgamento realizado pelo Órgão Especial desta Corte. Sentença de improcedência mantida pelos próprios fundamentos. Recurso improvido”<sup>35</sup>.

Em resposta ao entendimento proferido pela Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, a União Federal e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária ajuizaram a Ação Cível Originária nº 2463, visando a concessão de liminar para suspensão dos efeitos do Parecer nº 461/2012-E, bem como a declaração de nulidade da sua orientação normativa para que se assegurasse a ambos entes a atribuição de autorizar, ou não, a aquisição de propriedade rural, no Brasil, por pessoas jurídicas brasileiras cuja maioria do capital social pertença a estrangeiros residentes no exterior ou com sede em outro país<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0000403-18.2012.8.26.0270. Relator: José Renato Nalini, Conselho Superior da Magistratura, São Paulo. Data de Julgamento: 23 de agosto de 2013.

<sup>35</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0000338-52.2011.8.26.0498. Relator: Pedro de Alcântara, Oitava Câmara de Direito Privado, São Paulo. Data de Julgamento: 14 de junho de 2016.

<sup>36</sup> Na petição inicial da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, formulada pela própria Advocacia-Geral da União, observa-se uma incoerência quanto aos pedidos. Ao pleitearem a nulidade do Parecer nº 461/2012-E para que se garanta “à União e ao INCRA a manutenção de suas atribuições no sentido de conceder,

Por meio de decisão monocrática proferida pelo Ministro Marco Aurélio, do Supremo Tribunal Federal, em 01 de setembro de 2016, foi concedida liminar pleiteada para suspender os efeitos do referido parecer até o julgamento definitivo da ação, destacando-se as razões do Ministro para tanto:

“[...] Percebam as balizas objetivas do caso. O autor pretende a declaração de nulidade de ato da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo mediante o qual se reconheceu a não recepção do artigo 1º, § 1º, da Lei nº 5.709/1971. [...] A norma em jogo, embora controvertida no âmbito administrativo, não foi declarada inconstitucional pelo Supremo em processo objetivo. Ou seja, milita em favor do dispositivo a presunção de constitucionalidade das leis regularmente aprovadas pelo Poder Legislativo, tal como preconiza o Estado de Direito. É impróprio sustentar a não observância de diploma presumidamente conforme ao Diploma Maior com alicerce em pronunciamento de Tribunal local em processo subjetivo – mandado de segurança. Notem, a ressaltar essa óptica, que o ato atacado afastou a incidência, em apenas um Estado da Federação, de preceito de lei federal por meio da qual regulamentado tema inserido na competência da União - artigo 190 da Constituição Federal -, atentando contra o pacto federativo. [...] Expressou-se preocupação com a influência do capital estrangeiro em assuntos sensíveis e intrinsecamente vinculados ao interesse nacional. Daí o tratamento diferenciado previsto no artigo 190 da Lei Básica da República. [...] A efetividade dessa norma pressupõe que, na locução “estrangeiro”, sejam incluídas entidades nacionais controladas por capital alienígena”<sup>37</sup>.

Com a concessão da liminar, a Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo proferiu comunicado<sup>38</sup> suspendendo os efeitos do Parecer nº 461/2012-E até o julgamento

---

ou não, autorização para que pessoas jurídicas brasileiras cuja maioria do capital social pertença a estrangeiro residentes no exterior ou a pessoas jurídicas com sede em outro país possam adquirir propriedade e rural”, a Advocacia-Geral da União comete um equívoco contra si mesma, visto que a mera maioria do capital social detido por estrangeiro em empresa brasileira não é suficiente para equiparar-la a uma pessoa jurídica estrangeira sujeita às limitações da Lei nº 5.709/1971. Conforme consta do Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ a equiparação da pessoa jurídica brasileira à estrangeira somente ocorre mediante o implemento cumulativo dos três requisitos, sendo eles: (a) o estrangeiro, pessoa física, seja não-residente ou pessoa jurídica não-sediada no país; e (b) participe a qualquer título da composição acionária de pessoa jurídica brasileira; e, (c) 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.

<sup>37</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Cível Originária nº 2463 MC / DF (Número Único: 9960392-42.2014.1.00.0000). Relator: Ministro Marco Aurélio, Brasília. Data de Julgamento: 01 de setembro de 2016.

<sup>38</sup> Dispõe referido comunicado: “A Corregedoria Geral da Justiça comunica que, nos Autos da Ação Cível Originária – ACO 2463 – Distrito Federal, foi deferida pelo Excelentíssimo Senhor Ministro do Supremo Tribunal Federal, liminar suspendendo os efeitos do Parecer nº 461/12-E, de 03/12/2012, acolhido por r. decisão de

definitivo da Ação Cível Originária nº 2463 (apensado aos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 342 - Número Único: 0001436-80.2015.1.00.0000, em trâmite junto ao Supremo Tribunal Federal).

Apesar de ter sido determinada a suspensão liminar dos efeitos do parecer proferido pela Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, fato é que nenhuma das partes envolvidas na ação questionou a validade e eficácia das aquisições realizadas por pessoas jurídicas brasileiras com controle estrangeiro realizadas sem qualquer observância da legislação durante o período de edição do Parecer nº 461/2012-E até o momento de sua suspensão.

Nota-se um verdadeiro contrassenso passível de eventuais questionamentos futuros, resultando em mais insegurança jurídica aos particulares, visto que as aquisições nesses casos foram autorizadas por meio de orientação normativa da Corregedoria Geral da Justiça, mas ao mesmo tempo iam de contramão ao disposto na legislação federal.

Cabe, nesse caso, saber se na eventualidade de surgirem questionamentos e demandas judiciais acerca dessas aquisições, os Tribunais irão considerar mais os princípios hermenêuticos da lei, respeitando a hierarquia das normas, ou se irão se pautar em questões mais fundamentas ao direito adquirido das partes envolvidas nessas negociações.

---

05/12/2012, do Excelentíssimo Senhor Corregedor Geral da Justiça do Estado de São Paulo, que dispensou os Tabeliães e Oficiais de Registro de observarem as restrições e determinações impostas pela Lei nº 5709/1971 e pelo Decreto nº 74965/1974 e do cadastramento no Portal do Extrajudicial, em relação às pessoas jurídicas brasileiras cuja maioria do capital social se concentre em poder de estrangeiros residentes fora do Brasil ou de pessoas jurídicas com sede no exterior, até o julgamento definitivo da ação”. (BRASIL. Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Comunicado CG Nº 1577/2016 - Processo Nº 2010/83224. Diário Oficial do Estado de São Paulo, 08 de setembro de 2016).

## 6. AS RESTRIÇÕES LEGAIS E OUTROS DIREITOS REAIS

Apesar da legislação e demais diplomas legais tratarem as restrições aos estrangeiros e pessoas jurídicas brasileiras a eles equiparadas exclusivamente aos casos de aquisição ou arrendamento de imóveis rurais, é importante analisar os efeitos que tais restrições acabam resultando na constituição de outros direitos reais previstos em lei, conforme se passa a analisar nos principais casos mais comumente observados nas operações e transações relacionadas ao tema.

### 6.1. Direitos reais de usufruto e de superfície

O artigo 1.225 do Código Civil Brasileiro dispõe do rol taxativo de direitos reais previstos na legislação, dentre eles, a o usufruto e o direito de superfície. Destaca-se ambos institutos por serem os mais comumente utilizados como “alternativas” a estrangeiros que desejam constituir direito real sobre imóveis rurais que não efetivamente envolva aquisição de propriedade, o que demandaria a obediência das restrições legais e o cumprimento de todos os requisitos e procedimentos necessários para a efetivação da aquisição.

A possibilidade de constituição de direitos reais de usufruto e superfície em favor de estrangeiros sobre imóveis rurais surge de manifestação do próprio Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, que em seu sítio eletrônico disponibiliza uma cartilha de perguntas e respostas para solução das principais dúvidas relacionadas ao tema. Em uma dessas perguntas é abordado a questão de direitos reais, conforme se verifica:

“[...] 8. O estrangeiro poderá ser usufrutuário de área superior aos 03 (três) MEI sem autorização do INCRA? Resposta: SIM. O estrangeiro pode usufruir, tanto nas áreas inferiores, quanto nas superiores aos três MEIs, não necessitando de autorização do INCRA para tal. As restrições legais (Lei nº 5.709/71) para a aquisição e arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil, não alcançam os direitos dos usufrutuários, uma vez que se trata de um direito real diferente da propriedade, portanto, só recaem sobre a propriedade, bem assim como também não incidem sobre o uso, a habitação, enfim, os outros direitos reais”<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Perguntas e Respostas sobre a Aquisição e o Arrendamento de Terras por Estrangeiros. Disponível em <<http://www.incra.gov.br/tree/info/file/15150>>. Acesso em 24 de maio de 2019.

Nota-se que da redação há menção expressa acerca da inaplicabilidade das restrições a estrangeiros no tocante a constituição de outros direitos reais. Todavia, o tema merece um estudo mais aprofundado, especialmente quanto a constituição de usufruto e superfície, dado o aparente contrassenso sobre a matéria.

O usufruto, atualmente previsto no artigo 1.390 e seguintes do Código Civil Brasileiro, é instituto há muito utilizado e existente no ordenamento jurídico pátrio. Acerca de sua contextualização histórico, Paulo Nader ensina que:

“Usufruto é modalidade dos direitos reais sobre a coisa alheia. O poder de uso e fruição tem por objeto a propriedade de outrem, pois caso incidisse sobre a coisa própria não haveria usufruto, mas domínio. O seu titular desfruta dos poderes inerentes aos direitos reais, uma vez que é oponível *erga omnes* e dispõe do *jus perseguendi*. Outrora, ao lado do uso e da habitação, era tratado por servidão pessoal, inclusive por Clóvis Beviláqua, pois os benefícios são instituídos em favor de pessoa e não de coisa, como na servidão. A terminologia encontra-se na regra de Marcianus: “*Servitutes aut personarum sunt, ut usus et usufructus, aut rerum, ut servitutes rusticorum praediorum et urbanorum*” (i. e., “as servidões ou são pessoais, como o uso e o usufruto, ou reais, como as servidões dos prédios rústicos e urbanos”). Atualmente a doutrina classifica os três institutos, pacificamente, como direitos reais sobre a coisa alheia. Alguns autores, como Darcy Bessone, repugnam a antiga terminologia – servidão pessoal – pois “sugere logo a submissão da própria pessoa humana, como ocorria na escravidão”<sup>40</sup>.

Desta forma, temos que o usufruto consiste no destacamento da propriedade no tocante ao conferir ao usufrutuário a o direito de posse, uso, administração e percepção dos frutos advindos do imóvel, permanecendo o nu-proprietário com a propriedade e posse indireta. Nas lições de Orlando Gomes sobre o tema:

“O usufruto é direito real na coisa alheia; e é direito temporário. Como direito real, assegura ao titular o poder de utilizar a coisa alheia diretamente, erga omnes. Como direito temporário, não pode se prolongar além da vida do usufrutuário, sendo admitida, porém, duração menor. Se pudesse ser perpétuo, se tornaria propriedade inalienável. A esses caracteres gerais ajunta-se a intransmissibilidade. Embora seu

---

<sup>40</sup> NADER, Paulo. **Curso de direito civil, volume 4: direito das coisas**. 7. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 341.

exercício possa ser cedido, o direito em si é intransmissível, tanto que o extingue a morte do usufrutuário cedente”<sup>41</sup>.

Na mesma seara, Caio Mário Pereira da Silva disserta sobre o assunto:

“Pressupõe, então, a coexistência harmônica dos direitos do usufrutuário, construídos em torno da ideia de utilização e fruição da coisa, e dos direitos do proprietário, que os perde em proveito daquele, conservando todavia a substância da coisa ou condição jurídica de senhor dela. [...] A fim de proporcionar ao usufrutuário a utilização da coisa, o nosso direito atual lhe atribui a posse direta, reservando ao nu proprietário a posse indireta”<sup>42</sup>.

Apesar do usufruto ser mais comumente estabelecido em favor de pessoas físicas, nada impede a constituição em favor de pessoa jurídica, sendo que neste caso existe um limitador temporal previsto no Código Civil Brasileiro, tendo em vista não ser possível nesse caso haver a instituição de usufruto para pessoa jurídica por prazo correspondente a sua existência. Sob o tema, Orlando Gomes dispõe que:

“O usufruto constituído em favor de pessoa jurídica extingue-se com esta. Há, no entanto, limite para a hipótese de perdurar a pessoa jurídica, sendo de 100 anos da data em que o usufruto começou a ser exercido o prazo de sua duração. O inciso III do novo Código Civil menciona agora o decurso de trinta anos da data em que a pessoa jurídica começou a exercê-lo; a premissa é idêntica, mas há sensível redução do lapso temporal”<sup>43</sup>.

Ao conferir a posse direta do imóvel ao usufrutuário, temos que no caso prático de um estrangeiro usufrutuário de imóvel rural, este poderá livremente utilizar do imóvel sem que necessite de qualquer anuência ou aprovação de projeto de exploração que são necessários quando da aquisição de direito real de propriedade, o que no final resulta em uma grande incoerência e limitação legislativa, sendo decerto que as restrições, ao se aplicarem a propriedade, o “direito real por excelência”, deveriam, por consequência, se aplicar aos demais direitos.

---

<sup>41</sup> GOMES, Orlando. **Direitos Real**. 19. ed. Atualizada / por Luiz Edson Fachin. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 334.

<sup>42</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 290.

<sup>43</sup> GOMES, Orlando. **Direitos Real**. 19. ed. Atualizada / por Luiz Edson Fachin. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 334.

Sobre o tema, Luciano Dias Bicalho Camargos disserta que:

“Na clássica lição de Carlos Maximiliano, normas restritivas de direitos fundamentais devem ser interpretadas restritivamente, para reduzir ao mínimo o direito posto. Assim, não é possível estender a limitação da aquisição e o arrendamento ao usufruto, pois além de se tratar de instituto jurídico diverso, com característica e natureza igualmente distintas, não transmitindo a propriedade do bem, estar-se-ia fazendo uma interpretação extensiva para restringir direitos; o que não encontraria guarida nas lições de hermenêutica”<sup>44</sup>.

De igual forma, a jurisprudência já autorizou a constituição de usufruto nessas condições:

“Registro de Imóveis - Dúvida julgada procedente - Negativa de registro de escritura pública de venda e compra de imóvel rural - Aquisição de usufruto por estrangeiro - Desnecessidade da autorização expedida pelo INCRA - Princípio da legalidade estrita - Recurso provido. A norma considerada menciona especificamente a transferência de propriedade, não fazendo menção aos desdobramentos dela inerentes, como o usufruto. A constituição de um direito real sobre imóvel alheio não tem a mesma abrangência da transferência da propriedade. Ao intérprete, em matéria sujeita ao princípio da legalidade restrita, não cabe a ampliação de previsão restritiva de direitos”<sup>45</sup>.

Já quanto ao direito de superfície a matéria tende a ser mais divergente. Disciplinado no artigo 1.369 e seguintes do Código Civil Brasileiro, a superfície consiste na concessão, pelo proprietário, para terceiro posse construir ou plantar em seu terreno, por um prazo determinado.

Conforme leciona Cristiano Chaves sobre a matéria:

“A propriedade superficiária é um direito real imobiliário, temporário e autônomo, de fazer, ou de manter construção ou plantação em solo alheio, conferindo ao titular (superficiário) a propriedade resolúvel da construção ou plantação, separada da propriedade do solo”. Em outras palavras, o direito de superfície consiste na faculdade

---

<sup>44</sup> CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. **Aquisição de imóveis rurais por estrangeiros**. Boletim do IRIB em Revista. Edição 343. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, 2019, p. 177.

<sup>45</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0009584-92.2012.8.26.0189. Relator: Renato Nalini, Conselho Superior da Magistratura, São Paulo. Data de Julgamento: 10 de março de 2013.

que o proprietário possui de conceder a um terceiro, tido como superficiário, a propriedade das construções e plantações que este efetue sobre ou sob o solo alheio (solo, subsolo ou espaço aéreo de terreno), por tempo determinado ou sem prazo, desde que promova a escritura pública no registro imobiliário”<sup>46</sup>.

A concessão do direito de superfície possui limitadores temporais e de uso previstos na legislação; sobre tais disposições, Caio Mário Pereira da Silva destaca que:

“Trata-se de concessão temporária, fixando o documento constitutivo o tempo de duração. Surge, em consequência, uma propriedade resolúvel (art. 1.359). No caso de efetuar o proprietário superficiário um negócio jurídico que tenha por objeto o direito de superfície, ou no de sucessão mortis causa, o adquirente recebe-o subordinado à condição resolutiva, importando portanto em extinção do direito à resolução da propriedade superficiária do antecessor – *resoluto iure dantis resolvitur ius accipientis*. O objeto da superfície pode ser o direito de efetuar uma construção ou plantação (*ius ad aedificandum vel implantandum*), ou na alienação de construção ou plantação já existente, separadamente da propriedade do solo que permanece com o alienante”<sup>47</sup>.

Nesse caso, se não bastasse o exercício da livre posse direta sobre o imóvel, é concedido ao superficiário o direito de preferência na aquisição do imóvel em caso de alienação, o que sujeita o instituto a algumas críticas por parte da doutrina quanto a sua não sujeição às restrições conferidas à aquisição; conforme opinião de Rodrigo Mazzei sobre a matéria:

“[...] o direito de superfície é uma figura jurídica que fornece ao superficiário maior cabedal de poderes do que os que são remetidos ao arrendatário, por força do pacto respectivo. Assim, o quadro, a partir de interpretação mais lógica e sistêmica, alcançara o direito de superfície, pois o real objetivo das leis destacadas é de tutelar a garantia nacional, não permitindo que pessoas de outras nacionalidades obtenham livremente determinadas frações do solo nacional, em situações que possam colocar em risco a segurança do país”<sup>48</sup>.

Independentemente das opiniões diversas sobre o assunto, decerto é que a legislação menciona que as restrições somente se aplicam aos casos de aquisição ou arrendamento de

---

<sup>46</sup> DE FARIAS, Cristiano Chaves. **Curso de Direito Civil – Direitos Reais**. 11<sup>a</sup> ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015, p. 514.

<sup>47</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 321.

<sup>48</sup> MAZZEI, Rodrigo. **Direito de Superfície**. Salvador: Juspodivm, 2013, p. 305.

imóveis rurais por estrangeiros, sem menção expressa de qualquer outro direito. Compete, ao caso, uma análise hermenêutica que cada interessado na matéria possa realizar sobre o assunto.

## 6.2. Direitos reais de garantia: hipoteca e alienação fiduciária

Ainda seguindo o rol disposto no artigo 1.225 do Código Civil Brasileiro, tanto a hipoteca como a propriedade constituem direitos reais com a finalidade de garantia; para o último caso temos que a propriedade fiduciária também se configura como direito real, conforme disposto no artigo 1.367 do referido código, nesse caso para fins de constituição de garantia real.

Sobre o assunto, Arnaldo Rizzardo dispõe acerca de sua finalidade:

“[...] os direitos reais de garantia, juntamente com os direitos reais de fruição ou gozo, compõem os direitos reais sobre as coisas alheias. Consideram-se direitos reais de garantia sobre coisa alheia porquanto o credor, titular dos mesmos, não é dono da coisa, a qual pertence, de modo geral, ao devedor. A finalidade específica dos direitos reais de garantia é proteger o credor contra a possível insolvência do devedor. Contrai este uma obrigação, e, para assegurar seu completo adimplemento, dá uma coisa em garantia, que fica vinculada, por direito real, ao cumprimento da dívida. A função objetiva assegurar ao titular do crédito o recebimento da dívida, em razão da preferência de que goza, por se encontrar o bem vinculado ao pagamento. O direito do credor funda-se sobre o patrimônio, ou em parte do patrimônio do devedor”<sup>49</sup>.

Na mesma seara, destaca-se a lição de Caio Mário da Silva Pereira:

“A noção básica dos direitos reais de garantia ainda é mais simples do que a dos de gozo ou fruição, pois tão-somente revela a vinculação de certo bem do devedor ao pagamento da dívida, sem conferir ao credor a fruição da coisa em si; e se em alguns casos retém o credor o objeto em seu poder, apura-se todavia que ou não tem a faculdade de usar a coisa e auferir a sua renda (penhor), ou o rendimento dela é destinado especificamente à liquidação da obrigação garantida (anticrese). Diferem ainda os direitos reais de garantia dos outros de gozo ou fruição, em que estes últimos têm existência autônoma, enquanto que os de garantia são sempre acessórios do direito a que visam assegurar. Sobre outros aspectos, diz-se que a diferenciação reside no

---

<sup>49</sup> RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das coisas: Lei nº 10.406, de 10.01.2002**. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 1.015.

conteúdo (Orlando Gomes): enquanto nos direitos reais de gozo, o titular tem o poder de usar e fruir a coisa diretamente, nos de garantia não ocorrem restrições à sua utilização pelo proprietário, que apenas adquire a faculdade de obter a satisfação da obrigação assegurada, através do preço dela ou de sua renda. Os primeiros oferecem ao titular o uso contínuo da coisa, os segundos a eventual disposição dela para pagamento da dívida”<sup>50</sup>.

Em primeira análise, acerca do direito real de garantia hipotecária, temos que a hipoteca é um direito secular a muito tempo previsto no ordenamento jurídico brasileiro, sendo atualmente regulada no Código Civil Brasileiro no artigo 1.473 e seguintes.

Conforme conceitua Pedro Elias Avvad:

“Sendo dispensáveis quaisquer discussões doutrinárias, já de há muito pacificadas, importa declarar que a hipoteca é um direito real, de caráter acessório, porquanto acompanha a coisa hipotecada, já que não existe isoladamente, senão originada em um outro contrato, cuja obrigação principal visa garantir e de cuja existência depende. Tem como principal característica a de manter o bem na posse do proprietário”<sup>51</sup>.

Destaca-se que a constituição da garantia hipotecária não implica em qualquer transferência de posse ou propriedade do imóvel em favor do credor hipotecário, conforme leciona Caio Mário da Silva Pereira sobre o assunto:

“Salienta-se, como fator relevante na constituição da hipoteca, a manutenção do imóvel, na posse do devedor. Vinculado embora ao pagamento da dívida e oferecendo ao credor privilégio na sua solução, não sai o imóvel do poder do devedor hipotecário, que sobre ele exerce todos os seus direitos, usa-o segundo a sua destinação, percebe-lhe os frutos. Somente vem a ser desapossado dele por via judicial da excussão hipotecária se deixar de cumprir a obrigação de pagar na oportunidade própria”<sup>52</sup>.

Na mesma linha, Orlando Gomes destaca que:

“Distingue-se a hipoteca dos outros direitos reais de garantia porque não desapossa o devedor de bem dado em garantia. Daí sua superioridade econômica e técnica (...), na

---

<sup>50</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 323.

<sup>51</sup> AVVAD, Pedro Elias. **Direito Imobiliário: teoria geral e negócios imobiliários**. 4. ed. ver. e atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 261.

<sup>52</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 370.

hipoteca conserva-se o bem em seu poder, continuando a fruir todas as suas utilidades. A garantia não pode ser frustrada porque contrai a obrigação de lhe não diminuir o valor. Por outro lado, tem o credor o direito de seqüela. Trata-se, portanto de mecanismo aperfeiçoado do direito real de garantia, no qual se elimina a posse do credor.”<sup>53</sup>.

Apesar de não haver uma aquisição efetiva de propriedade, visto que a constituição da hipoteca surte somente a criação de um direito real sobre imóvel de outrem, sem qualquer transmissão de posse e/ou propriedade ao credor hipotecário, o cenário muda quando se passa a analisar o seu procedimento de excussão.

A excussão da garantia hipotecária, desde que se dê causa para tanto, tal como em um evento de inadimplemento por parte do devedor hipotecário acerca da obrigação principal garantida pela hipoteca, deve ser processada por meio de ação judicial, nos termos do Código de Processo Civil.

Orlando Gomes ressalta que : “a finalidade da hipoteca é atingida pelo direito do credor de penhorar o bem gravado, seja quem for seu detentor por qualquer título, e promover sua venda judicial, para se pagar, com preferência sobre outros credores”<sup>54</sup>.

Nesse caso, há duas hipóteses principais para a expropriação do bem imóvel dado em hipoteca pelo devedor hipotecante: (i) adjudicação do próprio bem pelo credor hipotecário; ou, (ii) arrematação do imóvel por terceiro por meio de leilões promovidos pelo credor hipotecário. Sobre a matéria, Caio Mário da Silva Pereira ressalta:

“Dotada que é a hipoteca de força executória e intentada esta, termina com a arrematação do imóvel por quem maior lance oferecer, pela adjudicação requerida pelo credor hipotecário ou pela remição do imóvel pelo próprio executado, seu cônjuge, descendente ou ascendente”<sup>55</sup>.

Quanto a primeira hipótese, referente a adjudicação, Humberto Teodoro Júnior contextualiza o procedimento da seguinte forma:

---

<sup>53</sup> GOMES, Orlando. **Direitos Real**. 19. ed. Atualizada / por Luiz Edson Fachin. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 412.

<sup>54</sup> GOMES, Orlando. Ob. cit., p. 412.

<sup>55</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 409.

“A adjudicação é uma figura assemelhada à dação em pagamento, uma forma indireta de satisfação do crédito do exequente, que se realiza pela transferência do próprio bem penhorado ao credor, para extinção de seu direito. (...) Pode-se, diante do novo quadro legal, definir a *adjudicação* como o ato executivo expropriatório, por meio do qual o juiz, em nome do Estado, transfere o bem penhorado para o exequente ou para outras pessoas a quem a lei confere preferência na aquisição. Não se confunde com a arrematação, porque a função precípua da adjudicação, quando a exerce o próprio credor, não é a de transformar o bem em dinheiro, mas o de usá-lo diretamente como meio de pagamento. Contudo, “tanto como na arrematação, há neste ato expropriatório atuação processual executiva do Judiciário, no exercício da tutela jurisdicional”. Em regra, não há desembolso de dinheiro por parte do adjudicatário, porque o valor do bem se destina ao resgate do crédito do próprio adquirente”<sup>56</sup>.

Na mesma linha, Alexandre de Freitas Câmara dispõe que:

“Consiste a adjudicação na retirada do bem penhorado do patrimônio do executado para que seja ele transferido para o patrimônio do exequente, que o recebe em pagamento da dívida. Só pode ela ocorrer mediante requerimento do exequente, que deverá oferecer pelo bem penhorado preço não inferior ao da avaliação (art. 876). (...) Também tem legitimidade para a adjudicar o credor pignoratício, hipotecário, anticrético, fiduciário ou com penhora anteriormente averbada, quando a penhora recair sobre bens com tais gravames (...). Reconhece a lei processual, pois, a possibilidade de adjudicação por credores que têm, sobre o exequente, direito de preferência resultante de “algum direito real de garantia” ou de penhora anteriormente averbada, caso em que não será necessário que o credor que adjudica deposite o valor do bem”<sup>57</sup>.

Desta forma, com a adjudicação do bem imóvel em favor do credor hipotecário, surge um cenário em que as restrições para aquisição de imóveis rurais por estrangeiros devem ser plenamente observadas, caso o credor hipotecário venha a ser estrangeiro e o imóvel seja classificado como rural.

---

<sup>56</sup> Theodoro Júnior, Humberto. Curso de Direito Processual Civil - Processo de Execução e Cumprimento da Sentença, Processo Cautelar e Tutela de Urgência - vol. II. 53ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 849.

<sup>57</sup> CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 394.

Isso ocorre visto que a adjudicação do imóvel nada mais resulta do que na plena transferência de propriedade em favor do credor hipotecário, mediante a expedição da respectiva carta de adjudicação, conforme dispõe Fredie Didier Júnior:

“Decididas todas as eventuais questões, o juiz mandará lavrar o auto de adjudicação. (...) A adjudicação considera-se perfeita e acabada com a lavratura e assinatura do auto pelo juiz, pelo adjudicatário, pelo escrivão e, se for presente, pelo executado, expedindo-se a respectiva carta, se bem imóvel (...) A carta de adjudicação é documento imprescindível no caso de adjudicação de bem imóvel. Com ela, quem adjudicou o bem poderá proceder à transferência no registro imobiliário. A carta de adjudicação é um conjunto de documentos, assinado pelo juiz, que conte “a descrição do imóvel, com remissão a sua matrícula e registros, a cópia do auto de adjudicação e a prova de quitação do imposto de transmissão”<sup>58</sup>.

O entendimento é ressaltado conforme ensinamentos de Humberto Teodoro Júnior:

“Se o bem adjudicado for imóvel, após lavrado e assinado o auto, expedir-se-á a carta de adjudicação, que será o título utilizável para registro da propriedade em nome do adjudicante no Registro de Imóveis. O auto de adjudicação funciona como o título material da aquisição, e a carta de adjudicação, como o instrumento ou título formal para acesso ao registro competente, onde de fato se dará a transferência da propriedade, segundo o sistema brasileiro de transmissão solene dos direitos reais imobiliários”<sup>59</sup>.

Assim, temos que a conclusão do registro da carta de adjudicação, que ao final resultaria na transferência da propriedade plena do imóvel rural ao credor estrangeiro, exigiria a obtenção de prévia autorização do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária autorizando a aquisição de tal propriedade e somente após tal aprovação, resultaria na efetivação da adjudicação e do registro de tal ato perante o Cartório de Registro de Imóveis.

Embora a discussão acerca do assunto ainda não esteja plenamente pacificada, a tendência do Poder Judiciário se mostra no sentido de aplicar as disposições da Lei nº

---

<sup>58</sup> DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**, v. 5: execução. 8. ed., rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 615.

<sup>59</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil - Processo de Execução e Cumprimento da Sentença, Processo Cautelar e Tutela de Urgência - vol. II**. 53ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 853.

5.709/1971 aos atos de registro de adjudicação judicial de imóvel rural hipotecado em favor de credores estrangeiros, conforme se observa do acórdão relacionado ao tema:

“Registro De Imóveis. Carta de Adjudicação. Apresentação tardia do original do título a ser registrado e impugnação parcial das exigências do registrador. Dúvida prejudicada. Aquisição de imóvel por estrangeiro. Incidência da Lei nº 5.709/71 e do Decreto nº 74.965, de 26/11/74. Necessidade de averbação e retificação do título em obediência aos princípios da especialidade e continuidade. Recurso não provido”<sup>60</sup>.

Já para a segunda hipótese a mesma lógica se aplicaria, ou seja, na alienação do imóvel promovida pelo credor hipotecário, o que também resulta na transferência da propriedade do imóvel, o terceiro arrematante, se for estrangeiro, deve se submeter ao disposto na legislação, sendo exigido a obtenção de prévia anuência para efetivação da aquisição.

Quanto a alienação fiduciária a sistemática é diferente em razão da própria natureza do instituto. Tipificada na Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, a alienação fiduciária é o negócio jurídico pelo qual o devedor, ou fiduciante, com o escopo de garantia, contrata a transferência ao credor, ou fiduciário, da propriedade resolúvel de coisa imóvel. Segundo os ensinamentos de Caio Mário da Silva Pereira:

“A propriedade fiduciária gera a transferência da propriedade ao credor. Mas há duas declarações de vontade geminadas: a) uma de alienação, pela qual a coisa passa ao domínio do adquirente; b) outra (correspondente ao *pactum fiduciae*) exprimindo o seu retorno condicional ao devedor. No Direito Romano elas eram destacadas, e distintas na natureza e nos efeitos. No nosso, a *conditio* está ínsita no próprio ato. Assim, o considera o Código Civil de 2002, qualificando de *resolúvel* a propriedade do adquirente, isto é, domínio que traz em si mesmo o germe de sua cessação, baseado no fato jurídico do pagamento”<sup>61</sup>.

Atualmente a propriedade fiduciária também é tratada como um direito real nos termos do Código Civil Brasileiro, conforme contextualizado por Cristiano Chaves:

“A propriedade fiduciária adentrou o rol de direitos reais do art. 1.225 do Código Civil de 2002. Em princípio, da leitura do dispositivo não encontramos referência a ela.

---

<sup>60</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0059109-62.2011.8.26.0000. Relator: Maurício Vidigal, Conselho Superior da Magistratura, São Paulo. Data de Julgamento: 29 de setembro de 2011.

<sup>61</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 427.

Porém, sobeja implícita no inciso I, como uma espécie de propriedade resolúvel. Antes do advento do Código Civil, era tratada como alienação fiduciária, expressão que agora só se reserva ao tipo contratual, mas não ao direito real de garantia que se forma posteriormente pelo registro. (...) Como negócio jurídico bilateral, perfaz-se a alienação fiduciária quando o credor fiduciário adquire a propriedade resolúvel e a posse indireta de bem móvel (excepcionalmente de imóvel), em garantia de financiamento efetuado pelo devedor alienante – que se mantém na posse direta da coisa –, resolvendo-se o direito do credor fiduciário com o posterior adimplemento da dívida garantida. O objetivo da propriedade fiduciária é garantir uma obrigação assumida pelo alienante em prol do adquirente. O credor fiduciário converte-se automaticamente em proprietário, tendo no valor do bem dado em garantia o eventual numerário para satisfazer-se na hipótese de inadimplemento do débito pelo devedor fiduciante”<sup>62</sup>.

Importante destacar a diferença entre a hipoteca e alienação fiduciária; enquanto que na primeira existe somente a constituição de um direito real, sem que seja conferido ao credor qualquer direito de posse ou propriedade, na alienação fiduciária há uma efetiva transferência da propriedade do imóvel, mesmo que com um caráter inicialmente resolúvel, ou seja, resolve-se com o adimplemento da obrigação principal garantida e conseqüente cancelamento na matrícula do imóvel.

Sobre o tema, Melhim Namem Chalhub explica que: “na hipoteca, o devedor grava o imóvel, mas o mantém sob seu domínio, enquanto que, na propriedade fiduciária, o devedor transfere o domínio para o credor”<sup>63</sup>.

Destaca-se ao caso a questão do desdobramento da posse, inexistente na hipoteca, conforme ressalta Álvaro Villaça Azevedo:

“O parágrafo único do art. 23 estabelece que, ao constituir-se a propriedade fiduciária, dá-se o desdobramento da posse, ficando o fiduciante como possuidor direto, com o *ius possessionis*, e o fiduciário como possuidor indireto da coisa imóvel. A posse direta é do fiduciante, portanto. Fica ele transformado, de antigo proprietário, em possuidor direto. E, como possuidor direto, fica assegurado ao mesmo fiduciante, por

---

<sup>62</sup> DE FARIAS, Cristiano Chaves. **Curso de Direito Civil – Direitos Reais**. 11ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015, p. 458.

<sup>63</sup> CHALHUB, Melhim Namem. **O Leilão Extrajudicial Face ao Princípio do Devido Processo Legal**. in RePro, nº 96, 1999, p. 75.

cláusula que deve constar do contrato fiduciário, a livre utilização, por sua conta e risco, do imóvel fiduciado, "enquanto adimplente" (inciso V do art. 24)"<sup>64</sup>.

Sob essa ótica, a partir do momento que a constituição da alienação fiduciária resulta em transferência de propriedade, mesmo que de caráter resolúvel ao credor fiduciário, sendo este estrangeiro e o imóvel rural, haveriam argumentos que poderiam levar aos Oficiais de Registros de Imóveis a exigirem a prévia anuência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária para a constituição da garantia fiduciária.

Todavia a prática demonstra que em muitas ocasiões esse tipo de exigência não é realizada nesse momento, ou seja, na constituição da garantia, mas sim quando da excussão da garantia fiduciária. Nos termos da Lei nº 9.514/1997, todo o procedimento de excussão da garantia fiduciária é feito em caráter extrajudicial, sendo conduzido junto ao Cartório de Registro de Imóveis, o que garante maior efetividade ao instituto.

Para fins de realização dos dois leilões públicos previstos na Lei 9.514/1997, compete ao credor fiduciário realizar a prévia consolidação da propriedade, que nada mais consiste no ato em que o credor fiduciário se torna pleno proprietário do imóvel. Sobre o procedimento Álvaro Villaça Azevedo pontua que:

"Se o fiduciante não pagar, no vencimento, no todo ou em parte, seu débito, e sendo constituído em mora, a propriedade resolúvel do fiduciário expurga-se da resolubilidade, pela falta de implemento da condição, e se consolida em nome do mesmo fiduciário (art. 26). (...) Após a consolidação da propriedade, em nome do fiduciário, continua esse domínio com a restrição de não poder ser alienado, a não ser por leilão. Desse modo, após essa consolidação, no prazo de 30 dias, a contar do registro, "promoverá público leilão para a alienação do imóvel", assenta o caput do art.27. Como se pode notar, essa norma é de ordem pública, cogente ("promoverá"). Por isso que, mesmo com essa consolidação proprietária, continua o fiduciário sem a disponibilidade, como dono da coisa. E, como vimos, um gravame na coisa própria"<sup>65</sup>.

Há nesse momento uma alteração da relação jurídica das partes com relação ao imóvel; enquanto que ao credor fiduciário é atribuída a propriedade plena do imóvel, e não mais somente a propriedade fiduciária, mesmo que aquela esteja afetada à obrigação legal de

---

<sup>64</sup> AZEVEDO, Álvaro Villaça. **Direito das coisas**. São Paulo: Atlas, 2014, p. 134.

<sup>65</sup> AZEVEDO, Álvaro Villaça. Ob.cit., p. 136.

realização dos dois leilões públicos para a alienação do imóvel, ao devedor fiduciante ocorre a extinção de seu direito real de aquisição do imóvel. Melhim Namem Chalhub pondera que:

“Frustrada a condição para aquisição da propriedade pelo fiduciante, consolida-se a propriedade no fiduciante, mediante averbação na matrícula do imóvel, caso o devedor não purgue a mora no prazo da intimação que receber do credor-fiduciário. Com efeito, trata-se de propriedade resolúvel, de modo que, realizada a condição (pagamento) que opera a sua extinção, o bem se reverterá para o patrimônio do fiduciante (devedor); ao contrário, não ocorrendo a condição resolutiva, a propriedade, que já se encontra no patrimônio do fiduciária (credor), com as restrições próprias da resolubilidade, nele permanecerá, agora consolidada”<sup>66</sup>.

Desta forma, uma vez que a consolidação da propriedade resulta em uma “aquisição” da plena propriedade do imóvel pelo credor fiduciário, haveria aqui a necessidade de obtenção de prévia autorização do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, em consonância com as restrições previstas na legislação.

Tal exigência, todavia, não acaba por afetar a conclusão do procedimento de excussão, uma vez que já foram proferidos julgados autorizando a continuidade da excussão da garantia fiduciária desde que ela seja feita pela via judicial (nos mesmos moldes da hipoteca) e que não envolva a consolidação de propriedade, conforme destacado em acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“Execução de Título Executivo Extrajudicial consistente em Escritura Pública de Confissão de Dívida com garantia de alienação fiduciária sobre imóvel rural. Empresa exequente que detém maioria de seu capital formado por Empresas estrangeiras, que foi impedida de consolidar a propriedade fiduciária da área recebida em garantia, como credora da dívida confessada. Pedido judicial, pela via da Execução, para a penhora do imóvel rural. Deferimento da constrição sobre os direitos do devedor executado sobre o bem. Inconformismo da Empresa exequente deduzido no Recurso. Acolhimento. Possibilidade de praxeamento do imóvel rural em Hasta Pública, com alienação para terceiro e a quitação do saldo devedor contratual com o produto dessa alienação. Penhora almejada que não configura aquisição da propriedade de imóvel rural pela Empresa exequente, desde que vedada a adjudicação ou arrematação do

---

<sup>66</sup> CHALHUB, Melhim Namem. **Alienação fiduciária: Negócio fiduciária**. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 282.

imóvel pela exeqüente, “ex vi” da Lei nº 5.709/71 e do Parecer CGU/AGU nº 01/2008 RVJ. Decisão reformada, com observação. Recurso Provido”<sup>67</sup>.

Com isso é possível formular entendimento que, apesar dos atos de adjudicação hipotecária e consolidação de propriedade fiduciária implicarem a transferência de propriedade do imóvel rural a credor estrangeiro, o que demandaria seguir todo o procedimento legal previsto para fins de aquisição de imóveis rurais por estrangeiro, a constituição de ambas garantias, seja hipotecária ou fiduciária, não seguem a rigor os dispositivos da Lei nº 5.709/1971, podendo assim serem livremente constituídas sem que seja necessário obedecer a todo o procedimento legal exigido para fins de aquisição ou arrendamento de imóveis rurais.

Todavia, os procedimentos de excussão de ambas garantias devem se amoldar à legislação, de modo que nunca poderia haver a aquisição de propriedade rural sem que todo o regramento dado ao tema (aquisição e arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros) seja seguido.

Ainda sobre o tema, destaca-se que a Lei nº 6.634/1979, que regulamenta as disposições sobre a Faixa de Fronteira, prevê expressa dispensa de obtenção de anuência do Conselho de Segurança Nacional em transações com imóvel rural situados em faixa de fronteira, que envolvam a constituição de direito real de garantia em favor de instituição financeira estrangeira.

---

<sup>67</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2017960-08.2018.8.26.0000. Relatora: Daise Fajardo Nogueira Jacot, 27ª Câmara de Direito Privado, São Paulo. Data de Julgamento: 22 de maio de 2018.

## 7. CONCLUSÃO

Conforme analisado ao longo do trabalho, as restrições aplicadas às aquisições e arrendamentos de imóveis rurais por estrangeiros, sejam pessoas físicas ou pessoas jurídicas, bem como às pessoas jurídicas brasileiras a eles equiparados, continuam em pleno vigor, devendo sempre serem submetidas à prévia análise do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária para que este possa submeter seu parecer acerca da aprovação, ou não, da pretendida aquisição ou arrendamento.

A legislação esparsa e desatualizada em muitos conceitos no âmbito das matérias relacionadas à questão das aquisições e arrendamentos aos estrangeiros decerto resultam nos mais diversos casos de inflexão. Nesse caso, basta observar que nem a própria doutrina e jurisprudência brasileira conseguem obter uma voz uníssona acerca da própria definição e classificação de imóvel rural, alterando de forma constante os conceitos que o definiriam para tanto.

Os entendimentos proferidos pela Advocacia Geral da União também não auxiliam na questão; se não bastasse a constante mudança de posicionamento ao longo das últimas décadas, o último parecer proferido limita ainda mais a questão ao estender a restrições a empresas brasileiras com capital estrangeiro em qualquer nível.

Apesar de não haver proibição expressa nesse caso, mas somente limitações na quantidade de áreas e no propósito comercial a que se pretende dar ao imóvel rural, o procedimento como um todo é extremamente moroso. A normativa referente a matéria resulta em grande impacto econômico negativo, visto que a burocracia envolvida no processo de aprovação da aquisição ou arrendamento junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, aliado ao fato de que não é possível prever um prazo para conclusão de tal procedimento, bem como antecipar uma eventual aprovação ou negativa do órgão aprovador, acabam resultando em empecilhos para a atração de capital estrangeiro ao país.

O caso se torna ainda mais complexo quando tratamos sobre a eventual aplicação das restrições a outros direitos reais, especialmente os de garantia. Na medida em que houver entendimentos no sentido de que a constituição ou excussão de direitos reais de garantia exigiriam a submissão aos mesmos procedimentos destinados às aquisições, temos que os

financiamentos destinados a empresas que atuam no ramo agrário poderiam diminuir consideravelmente.

Desta forma, em não havendo clara legislação sobre o tema, eventuais instituições financeiras estrangeiras que atualmente possuem papel fundamental na concessão de financiamentos bancários, poderiam cada vez mais limitar as linhas de crédito que se fazem de suma importância para o financiamento de projetos de infraestrutura e do setor do agronegócio que venham a depender da constituição de garantias reais imobiliárias de áreas localizadas em zonas rurais.

Em tempos de estagnação econômica nacional, em que cada vez é mais necessário atrair um fluxo cada vez maior de investimentos para que se possa viabilizar o crescimento econômico, caberia ao legislador a revisão da matéria relacionada ao assunto, para que, talvez, se permitisse um controle com maior flexibilização, resultando assim em maior atratividade econômica sem que se perca o devido respaldo e segurança jurídica atrelados a matéria.

## 8. REFERÊNCIAS

AUGUSTO, Eduardo. **Aquisição de imóveis rurais por empresas brasileiras sob controle estrangeiro**. Revista de Direito Imobiliário. vol. 71/2011. Jul.-Dez: 2011.

AVVAD, Pedro Elias. **Direito Imobiliário: teoria geral e negócios imobiliários**. 4. ed. ver. e atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

AZEVEDO, Álvaro Villaça. **Direito das coisas**. São Paulo: Atlas, 2014.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer CGU/AGU nº 01/2008-RVJ**. Brasília, 03 de setembro de 2008. Disponível em <<http://www.incra.gov.br/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/aquisicao-e-arrendamento-de-terras-por-estrangeiro/file/1104-parecer-cguagu-n-012008-rvj>>. Acesso em 06 de maio de 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer nº AGU/LA-04/94**. Brasília, 7 de junho de 1994. Disponível em <<https://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/8360>>. Acesso em 06 de maio de 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer nº QG-181**. Brasília, 17 de dezembro de 1998. Disponível em <<https://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/8360>>. Acesso em 06 de maio de 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer nº LA-01/2010**. Brasília, 19 de agosto de 2010. Disponível em <<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/258351>>. Acesso em 06 de maio de 2019.

BRASIL. Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Parecer 250/2010-E - Processo CG 2010/83224**. São Paulo, 09 de setembro de 2010. Disponível em <<https://www.extrajudicial.tjsp.jus.br/pexPtl/visualizarDetalhesPublicacao.do?cdTipopublicacao=5&nuSeqpublicacao=3032>>. Acesso em 07 de maio de 2019.

BRASIL. Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Parecer 461/2012-E. Processo nº 2010/83224** - Brasília - Conselho Nacional De

Justiça. São Paulo, 05 de dezembro de 2012. Disponível em <<http://www.cnbsp.org.br/arquivos/Imagem/Parecer%20CGJ-SP.pdf>>. Acesso em 07 de maio de 2019.

BRASIL. Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Comunicado CG N° 1577/2016 - Processo N° 2010/83224**. Diário Oficial do Estado de São Paulo, 08 de setembro de 2016.

BRASIL. Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Provimento CG n° 37/2013 - Modifica o Capítulo XX, do Tomo II, das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça (Processo 2012/24480)**. São Paulo, 28 de novembro de 2013. Disponível em <<https://www.extrajudicial.tjsp.jus.br/pexPtl/visualizarDetalhesPublicacao.do?cdTipopublicacao=3&nuSeqpublicacao=145>>. Acesso em 08 de maio de 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). **Perguntas e Respostas sobre a Aquisição e o Arrendamento de Terras por Estrangeiros**. Disponível em <<http://www.incra.gov.br/tree/info/file/15150>>. Acesso em 24 de maio de 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Ação Rescisória n° 3971/GO**. Relatora: Ministra Denise Arruda, Primeira Seção, Brasília, Data de Julgamento: 07 de maio de 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n° 1.112.646-SP**. Relator: Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, Brasília, Data de Julgamento: 26 de agosto de 2009.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Agravo de Instrumento n° 2017960-08.2018.8.26.0000**. Relatora: Daise Fajardo Nogueira Jacot, 27ª Câmara de Direito Privado, São Paulo. Data de Julgamento: 22 de maio de 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação n° 0000403-18.2012.8.26.0270**. Relator: José Renato Nalini, Conselho Superior da Magistratura, São Paulo. Data de Julgamento: 23 de agosto de 2013.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação nº 0000338-52.2011.8.26.0498**. Relator: José Pedro de Alcântara, Oitava Câmara de Direito Privado, São Paulo. Data de Julgamento: 14 de junho de 2016.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação nº 0009584-92.2012.8.26.0189**. Relator: Renato Nalini, Conselho Superior da Magistratura, São Paulo. Data de Julgamento: 10 de março de 2013.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação nº 0059109-62.2011.8.26.0000**. Relator: Maurício Vidigal, Conselho Superior da Magistratura, São Paulo. Data de Julgamento: 29 de setembro de 2011.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Processo nº 2011/00000488 - Parecer - 105/12**. Relator: José Renato Nalini, Corregedoria Geral da Justiça, São Paulo. Data de Julgamento: 16 de maio de 2012.

**Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir) da RFB conta com aproximadamente 7.442.515 imóveis ativos**. Disponível em <[http://www.cadastrorural.gov.br/estatisticas/cafir-cadastro-de-imoveis-rurais/copy\\_of\\_total-de-imoveis-ativos-no-cadastro-de-imoveis-rurais-cafir-da-rfb-sao-7-442.515](http://www.cadastrorural.gov.br/estatisticas/cafir-cadastro-de-imoveis-rurais/copy_of_total-de-imoveis-ativos-no-cadastro-de-imoveis-rurais-cafir-da-rfb-sao-7-442.515)>. Acesso em 25 de abril de 2019.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016  
CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. **Aquisição de imóveis rurais por estrangeiros**. Boletim do IRIB em Revista. Edição 343. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, 2019.

CHACPE, Juliana Fernandes. **Do conceito de imóvel rural como unidade de exploração econômica: consequências quanto à forma de elaboração de laudo agrônomo de fiscalização e a classificação fundiária do imóvel para fins de desapropriação para reforma agrária**. Âmbito Jurídico, 2011, v. 94.

CHALHUB, Melhim Namem. **Alienação fiduciária: Negócio fiduciário**. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

CHALHUB, Melhim Namem. **O Leilão Extrajudicial Face ao Princípio do Devido Processo Legal**. in RePro, nº 96, 1999.

DE ARRUDA, Ridalvo Machado. **Conceitos de Imóvel Rural: Aplicação na Certificação do INCRA Expedida no Memorial Descritivo Georreferenciado**. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, 2018.

DE FARIAS, Cristiano Chaves. **Curso de Direito Civil – Direitos Reais**. 11ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**, v. 5: execução. 8. ed., rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2018.

**Estrangeiros detêm um Rio de Janeiro em terras no País**. Disponível em <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,estrangeiros-detem-um-rio-de-janeiro-em-terras-no-pais,70002648650>>. Acesso em 25 de abril de 2019.

GOMES, Orlando. **Direitos Real**. 19. ed. Atualizada / por Luiz Edson Fachin. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

LEAL, Roger Stiefelmann. **A propriedade como direito fundamento. Breves notas introdutórias**. Revista de Informação Legislativa. Brasília, a. 49, n. 194, abr./jun. 2012.

MAZZEI, Rodrigo. **Direito de Superfície**. Salvador: Juspodivm, 2013.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 32. ed. rev. e atua. São Paulo: Atlas, 2016.

NADER, Paulo. **Curso de direito civil, volume 4: direito das coisas**. 7. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2016.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PESSOA, Daniel Tardelli. **Aquisição e arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros: solução pendente**. 22 de fevereiro de 2018. Disponível em <<http://www.jota.info/opiniao-e>

analise/colunas/coluna-do-levy-salomao/aquisicao-e-arrendamento-de-imoveis-rurais-por-estrangeiros-solucao-pendente-22022018>. Acesso em 24 de julho de 2019.

RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das coisas: Lei nº 10.406, de 10.01.2002**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

ROCHA, Fernando. **O Poder Legislativo em Face da Faixa de Fronteira**. Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados: 2010.

SILVA, Bruno Mattos e. **Compra de imóveis: aspectos jurídicos, cautelas devidas e análise de riscos**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

SILVA, José Afonso. **Teoria do Conhecimento Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2014.

VENTURINI, Anna Carolina. ROSSI, Luciano Garcia. **Compra de imóvel rural por controladas por estrangeiros ainda gera dúvidas**. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2014-jul-17/compra-imovel-rural-controladas-estrangeiros-ainda-gera-duvidas>>. Acesso em 19 de agosto de 2019.

SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de. **Os imóveis rurais na prática notarial e registral – noções elementares**. 2. ed. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil: 2014.

VERÇOSA, Haroldo Malheiros Duclerc. **Teoria geral das sociedades – As sociedades em espécie do código civil**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.