

**A MITIGAÇÃO DA SEGURANÇA NACIONAL GERADA PELA LEI DO
AGRONEGÓCIO EM DETRIMENTO DAS RESTRIÇÕES IMPOSTAS PELA LEI
DE AQUISIÇÃO DE IMÓVEL RURAL POR ESTRANGEIRO**

**THE MITIGATION OF NATIONAL SECURITY GENERATED BY THE
AGRIBUSINESS LAW TO THE DETRIMENT OF THE RESTRICTIONS IMPOSED
BY THE LAW ON ACQUISITION OF RURAL PROPERTY BY FOREIGNERS**

César Antônio Pinto Ataíde¹

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo demonstrar as restrições impostas pela lei de aquisição de imóvel rural por estrangeiro e a sua mitigação através do advento da Lei do Agronegócio, observando a origem e o momento político do qual o processo legislativo se deu, e, ainda traçando um panorama sobre cada uma das mais importantes restrições impostas por este ordenamento, valendo salientar que não se trata de um estudo exaustivo. Aponta-se brevemente os exemplos da existência de distinções jurídicas entre os brasileiros natos e os naturalizados, e os estrangeiros, no ordenamento pátrio. Analisa-se as restrições impostas pelo Estado sobre a aquisição de imóvel rural por estrangeiro, propriamente ditas, e sobre a necessidade do estrangeiro ter residência no Brasil, além da disposição sobre o cadastro perante a Polícia Federal. Discute-se sobre a quantidade de terras que podem ser adquiridas livremente por estrangeiros, e, também, as que necessitam de aprovação de órgãos regulamentadores, até mesmo aprovação pelo Congresso Nacional; sobre as áreas tidas como base, que oscilam de município a município, tendo como unidade de medida o MEI – Módulo de Exploração Indefinida, regulamentado pelo INCRA – Instituto Nacional de Reforma Agrária; e sobre o percentual de área municipal que pode ser adquirida por estrangeiros, inclusive os de mesma nacionalidade, demonstrando o auxílio proporcionado pelas serventias extrajudiciais nesta

¹ Mestrando em Segurança Pública pela Universidade de Vila Velha, ES, Especialista em Formação de Professores para a Educação Superior Jurídica, pela Universidade Anhanguera - UNIDERP, Especialista em Direito Notarial e Registral, pela Universidade Anhanguera - UNIDERP, Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela Universidade Cândido Mendes. Advogado. Foi Oficial de Registro de Imóveis no Estado do Espírito Santo, Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais no Estado de Minas Gerais, Tabelião e Oficial de Registro no Estado de Goiás, escrevente substituto em Registro de Imóveis em Pernambuco e Goiás, e escrevente e suboficial de Notas e Registro de Imóveis em Goiás.

regulamentação e fiscalização. Por fim, compara-se a influência da Lei do Agronegócio na mitigação das exigências de segurança nacional impostas pela lei de aquisição de imóvel rural por estrangeiro.

PALAVRAS-CHAVE: mitigação; imóvel rural; estrangeiro; agronegócio.

ABSTRACT: This article aims to demonstrate the restrictions imposed by the law on the acquisition of rural property by foreigners and its mitigation through the advent of the Agribusiness Law, observing the origin and the political moment from which the legislative process took place, and, still a panoramic flight over each of the most important restrictions imposed by this order, it is worth noting that it will not be an exhaustive study. Briefly point out the examples of the existence of legal distinctions between Brazilians, natives, naturalized and foreigners in the national order. To study the restrictions imposed by the State on the acquisition of rural property by foreigners, properly speaking, and on the need for foreigners to reside in Brazil and to register with the Federal Police. Affirm the amount of land that can be freely acquired by foreigners, and also those that need approval from regulatory bodies, even approval by the National Congress. Consider that the areas considered as the basis of analysis vary from municipality to municipality, using the MEI - Undefined Exploration Module, as regulated by INCRA - Instituto Nacional de Reforma Agraria. Explain the percentage of municipal area that can be acquired by foreigners, including those of the same nationality, and demonstrate the help of notaries in this regulation and inspection. Finally, to compare the influence of the Agribusiness Law in mitigating national security requirements imposed by the law on the acquisition of rural property by foreigners.

KEYWORDS: mitigation; rural property; foreigner; agribusiness.

1 - INTRODUÇÃO

A Lei n. 5.709, de 07 de outubro de 1971, regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil e dá outras providências, tendo sido regulamentada pelo Decreto n. 74.965, de 26 de novembro de 1974. Esta Lei entrou em vigor no ano de 1971 durante o período mais incisivo da Ditadura Militar, o AI-5 – Ato Institucional de n. 5, momento marcante do enrijecimento estatal brasileiro, tendo seu início aos 13 dias do mês de dezembro do ano de 1968, decretado pela então Presidente da República, General Arthur da Costa e Silva, e, encerrado aos 13 dias do mês de outubro do ano de 1978, no Governo Ernesto Geisel.

Este ato institucional foi o quinto dos dezessete grandes decretos da Ditadura Militar, entretanto o mais duro deles, instituindo a perda de mandatos parlamentares de oposição, fechamento do Congresso Nacional e assembleias legislativas (com exceção da Assembleia Paulista, diga-se de passagem), intervenção pelo Presidente em estados e municípios, e, a suspensão de direitos e garantias fundamentais da sociedade civil.

Nesse contexto histórico surgiu a necessidade de se consolidar o Estado sob o viés da segurança e soberania nacionais num tom mais conservador, protecionista, bem como contra pensamentos de oposição ao governo, combatendo ideais “subversivos”. Neste sentido, foram editados vários diplomas, em especial a lei objeto de nosso estudo.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988 (BRASIL,1988) trouxe em seu bojo o artigo 190, que determinou ao legislador a edição de lei para regular e limitar a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa natural ou jurídica estrangeira, a estabelecer os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional.

Cabe ressaltar que a Lei n. 5.709/1971, embora tenha sido elaborada e publicada anteriormente à promulgação da CR-88, está em pleno vigor, pois não foi declarada inconstitucional pelo STF – Supremo Tribunal Federal. Sendo assim, o referido diploma foi recepcionado pela novel Constituição, conforme manifestação no STF pelo Ministro Marco Aurélio de Melo:

De acordo com o ministro Marco Aurélio, a Lei 5.709/1971 não foi declarada inconstitucional pelo STF 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”, disse.²

Portanto a lei em comento tem presunção de constitucionalidade por ter sido regularmente aprovada pelo Poder Legislativo e não ter sido declarada inconstitucional pelo STF em procedimento próprio, denominado controle da constitucionalidade.

Superada a fase de legalidade, mesmo que soe distante, os imóveis rurais podem ser utilizados por estrangeiros para fins militares consoante ocorreu na Argentina em 2017, onde foi instalada, em Nequém, uma base de comunicações especiais da República Popular da China, operada por pessoal militar³. Enfim, a utilização de imóveis rurais para tais fins, pode ser considerada uma ameaça à soberania e segurança nacionais, ou até mesmo em quaisquer outras situações que venha a gerar risco à segurança do Brasil.

Destarte, observa-se essencial a regulação da aquisição e arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil. Primeiro, por ser um país continental e possuir propriedades extensas, com áreas superiores até mesmo a determinados países europeus; em segundo lugar, pelo fato de estes imóveis, internamente, possuírem riquezas naturais, em especial a mineral, em seu subsolo.

²Suspensão parecer sobre aquisição de imóveis rurais por estrangeiros. Notícias STF, sítio oficial do Supremo Tribunal Federal, 2013. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=325142>. Acesso em: 01/05/2021.

³A presença Militar da China na América Latina. Latinoamérica21, sítio oficial da revista Latinoamerica21, 2021. Disponível em: <https://latinoamerica21.com/br/a-presenca-militar-da-china-na-america-latina/>. Acesso em: 19/12/2022.

2 – DESENVOLVIMENTO

Apesar da CR-88 garantir a igualdade a todos perante a lei sem distinguir, de qualquer forma, os nacionais dos estrangeiros residentes no país, é salutar que estes não possuam os mesmos acessos que aqueles a determinados cargos ou funções públicas – hipótese comum em vários países do mundo, que é considerada uma política de segurança de natureza de procedimento acautelatório.

Outrossim, são impostas restrições aos estrangeiros em acessar determinados benefícios – alguns casos são a eles até mesmo proibidos. Mesmo o brasileiro naturalizado, que, em tese, não poderia sofrer distinção alguma, possui proibição pela CR-88 de exercer cargos de comando nacional, como se assevera:

Art. 12. São brasileiros: [...]

II - naturalizados: [...]

§ 2º A lei não poderá estabelecer distinção entre brasileiros natos e naturalizados, salvo nos casos previstos nesta Constituição.

§ 3º São privativos de brasileiro nato os cargos:

I - de Presidente e Vice-Presidente da República;

II - de Presidente da Câmara dos Deputados;

III - de Presidente do Senado Federal;

IV - de Ministro do Supremo Tribunal Federal;

V - da carreira diplomática;

VI - de oficial das Forças Armadas.

VII - de Ministro de Estado da Defesa. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999) (BRASIL, 1988)

Vale salientar que, sob o prisma da segurança nacional, nem mesmo o brasileiro naturalizado obteve a confiança do constituinte, pois não recebeu autorização supralegal para

exercer cargos de gestão nacional, evitando, mesmo que por vias oblíquas, o “entreguismo” ao capital e comando estrangeiro.

A aquisição de imóvel rural, por si só, exige cuidados que devem ser observados, entretanto, quando se trata de aquisição por estrangeiro, as restrições e procedimentos são aplicadas com ainda mais rigor.

A Lei n. 5.709/1971, logo no seu início, autoriza de pronto que o estrangeiro residente no país possa adquirir imóvel rural, valendo salientar que a exigência não abrange o domicílio. Portanto, para cumprir os requisitos exigidos pela Lei, é possível que o estrangeiro tenha seu domicílio e sua residência em seu país de origem, desde que tenha uma outra residência no Brasil.

A autorização de residência é concedida pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública ao imigrante residente fronteiriço ou visitante que tem interesse e pretenda residir temporária ou definitivamente no Brasil, desde que cumpra os requisitos da modalidade requerida, nos termos da Lei de Migração (Lei 13.445, de 24 de maio de 2017) e seu regulamento (Decreto 9.199, de 20 de novembro de 2017).

O legislador exige um vínculo mais estreito com o Brasil, tentando superar a especulação no mercado imobiliário nacional pelo capital estrangeiro, fomentando o exercício pleno da função social do imóvel em respeito às políticas públicas agrárias e preceitos constitucionais. Além disso, para fins da referida lei, o legislador equipara a pessoa jurídica brasileira ao estrangeiro (Lei n. 5.409/1971, em seu art. 1^a, §1^o):

§ 1^o - Fica, todavia, sujeita ao regime estabelecido por esta Lei a pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras naturais ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior. (Brasil, 1971).

Analisando-se esse dispositivo se observa a sagacidade do legislador em antecipar uma possível burla à lei aqui estudada, situação que possibilitaria a utilização de empresas ou

associações – pessoas jurídicas nacionais – por estrangeiros para superar a exigências legais restritivas preconizadas para aquisição de imóvel rural por estrangeiro.

Percebe-se que a limitação é por estrangeiro, ou seja, por pessoa, independentemente da localização do imóvel, do município ou da unidade da federação, ou mesmo, de imóvel contíguo a outro. Logo, essa regra não poderá ser extrapolada.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), autarquia pública que regulamenta os imóveis rurais, utiliza-se de uma unidade de medida fiscalizatória denominada Módulo de Exploração Indefinida (MEI), que é usada como base para fiscalização das restrições impostas ao estrangeiro interessado em adquirir imóvel rural no Brasil, principalmente, em relação a área do imóvel e outras exigências. Assim se apresenta a definição detalhada pelo INCRA:

O Módulo de Exploração Indefinida (MEI) é uma unidade de medida, expressa em hectares, a partir do conceito de módulo rural, para o imóvel com exploração não definida. É usada em processos relacionados à aquisição de terras por estrangeiros. A dimensão do MEI varia entre 5 e 100 hectares, de acordo com a Zona Típica de Módulo (ZTM) do município de localização do imóvel rural.

O MEI é analisado a partir da concepção e da metodologia de cálculo dos demais módulos rurais, ou seja, da exploração hortigranjeira, lavoura permanente e temporária, pecuária e do extrativismo.

As áreas do MEI buscam refletir também as condições socioeconômicas de cada uma das nove ZTM. Assim, quanto mais desenvolvida for a zona típica de módulo menor será a área do módulo de exploração indefinida, bem como, quanto menor o nível de desenvolvimento maior a respectiva dimensão.

As pessoas naturais estrangeiras podem adquirir sem qualquer exigência até três MEI - desde que seja a primeira aquisição. As pessoas jurídicas estrangeiras ou brasileiras equiparadas à estrangeira deve requerer autorização independente da quantidade de MEI.⁴

4 MÓDULO DE EXPLORAÇÃO INDEFINIDA – MEI, Portal do Governo Brasileiro, sítio oficial do: INCRA - Instituto Nacional de Reforma Agrária, Disponível em: <https://antigo.incra.gov.br/pt/modulo-exploracao-indefinida.html#:~:text=O%20M%C3%B3dulo%20de%20Explora%C3%A7%C3%A3o%20Indefinida,im%C3>

O MEI é uma unidade de medida de terras em hectares, que varia de região para região. A quantidade de hectares que representara o MEI de cada região no Brasil terá como base a sua economia, e esse módulo determina a quantidade de terras que o estrangeiro pode adquirir: quanto mais desenvolvida a região, menor é a quantidade de terras que são representadas por um MEI.

Vale observar a tabela anexada ao sítio do INCRA⁵ que demonstra a quantidade de hectares que possui o MEI de cada município brasileiro. A título exemplificativo, o MEI no município de Vila Velha, ES, é equivalente a 10 (dez) hectares; sendo assim, caso um estrangeiro queira comprar um imóvel rural naquele município, tendo área equivalente a até 03 (três) MEI, ou seja, 30 (trinta) hectares não será necessária a prévia autorização do INCRA.

Neste sentido, comprova-se que o estrangeiro, pessoa natural, pode adquirir um imóvel rural que possua a área inferior ou igual a 03 (três) MEI. Neste caso a compra é livre, sem nenhum entrave ou autorização estatal, porém, de 03 (três) a 20 (vinte) MEIs a aquisição já carece de prévia autorização do INCRA, que por sua vez, será analisada pelo Presidente da autarquia com submissão ao seu Conselho Diretor.

Por outro lado, em relação ao imóvel rural que possua a área entre 20 (vinte) e 50 (cinquenta) MEIs, o requerimento deverá ser direcionado ao INCRA para a aprovação de projeto de exploração, que deverá ser juntado ao requerimento, com remessa à Casa Civil, órgão ligado à Presidência da República. Tal disposição consta no Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974, em seu artigo 7º, como se pode conferir:

[%B3vel%20com%20explora%C3%A7%C3%A3o%20n%C3%A3o%20definida.&text=A%20dimens%C3%A3o%20do%20MEI%20varia,de%20localiza%C3%A7%C3%A3o%20do%20im%C3%B3vel%20rural](#). Acesso em 02/05/2021.

5 INCRA, Sistema Nacional de Cadastro Rural, Índices básicos de 2013, https://antigo.incra.gov.br/media/docs/indices_basicos_2013_por_municipio.pdf, 2013, acesso em: 04/05/2021, às 22:11hs.

Art. 7º A aquisição de imóvel rural por pessoa natural estrangeira não poderá exceder a 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua.

§ 1º Quando se tratar de imóvel com área não superior a 3 (três) módulos, a aquisição será livre, independentemente de qualquer autorização ou licença, ressalvadas as exigências gerais determinadas em lei.

§ 2º A aquisição de imóvel rural entre 3 (três) e 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida dependerá de autorização do INCRA, ressalvado o disposto no artigo 2º.

§ 3º Dependerá também de autorização a aquisição de mais de um imóvel, com área não superior a três módulos, feita por uma pessoa natural.

§ 4º A autorização para aquisição por pessoa natural condicionar-se-á, se o imóvel for de área superior a 20 (vinte) módulos, à aprovação do projeto de exploração correspondente.

§ 5º O Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá aumentar o limite fixado neste artigo. (BRASIL, 1974)

Não menos importante, na Lei n. 5.709/1971, no art. 3º, contém a limitação de área do imóvel a ser adquirido pelo estrangeiro pessoa natural, vedando a aquisição de área superior a 50 MEI, contínua ou descontínua. (BRASIL, 1971)

De forma complementar, cabe salientar que, na Instrução Normativa n. 94, de 17 de dezembro de 2018, no seu artigo 4º, afirma-se que: “pessoa natural estrangeira só poderá adquirir ou arrendar área superior a 50 (cinquenta) MEI, em área contínua ou descontínua, mediante autorização do Congresso Nacional” (INCRA, 2018)

De enfatizar a severidade das restrições impostas à pessoa natural estrangeira para que possa adquirir imóvel rural no Brasil; todavia, mais restrita ainda fica a situação da pessoa jurídica estrangeira ou equiparada: nesse caso, independente da área do imóvel é necessária a

autorização do INCRA, devendo ser apresentado projeto de exploração correspondente à atividade que será desenvolvida no imóvel⁶:

Art. 13 - A pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, ou a pessoa jurídica brasileira a ela equiparada, nos termos do § 1º do art. 1º, da Lei nº 5.709, de 07 de outubro de 1971, e do Parecer AGU nº LA-01/2010, só poderá adquirir ou arrendar imóvel rural destinado à implantação de projetos agrícolas, pecuários, florestais, industriais, turísticos ou de colonização, vinculados aos seus objetivos estatutários ou sociais.

Parágrafo único - A autorização para aquisição ou arrendamento de imóvel rural por pessoa jurídica estrangeira, ou pessoa jurídica brasileira a ela equiparada, dependerá da aprovação do projeto de exploração referido no caput. (BRASIL, 2018)

Destaca-se que a situação da pessoa jurídica estrangeira ou equiparada é realmente bem rígida, lembrando que caso a área adquirida seja superior a 100 MEI, deve ser encaminhado seu requerimento ao Congresso Nacional. Inexoravelmente, a situação posta está disciplinada na Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, no artigo 23, §2º, a saber:

§ 2º Compete ao Congresso Nacional autorizar tanto a aquisição ou o arrendamento além dos limites de área e percentual fixados na Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, como a aquisição ou arrendamento, por pessoa jurídica estrangeira, de área superior a 100 (cem) módulos de exploração indefinida. (BRASIL, 1993).

Assevera-se que é com viés bem restritivo o modo como o legislador trata do assunto, demonstrando o zelo com a soberania e a segurança nacionais, pois a aquisição de um imóvel rural com área acima de 100 MEI, por estrangeiro, é assunto de Estado, logo, é necessária a remessa do processo à apreciação do Congresso Nacional, para tal desiderato.

6 BRASIL. Instrução Normativa, n. 94, de 17 de dezembro de 2018. Dispõe sobre a aquisição e o arrendamento de imóvel rural por pessoa natural estrangeira residente no País, pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil e pessoa jurídica brasileira equiparada à estrangeira e dá outras providências. 2018.

Corroborando ainda com essa afirmação a Lei n. 5.709/1971, em seu art. 7º, diz que, caso o imóvel esteja sendo adquirido por pessoa física ou jurídica estrangeira, e esteja situado em área considerada indispensável à segurança nacional, tal aquisição dependerá do assentimento prévio da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional. (BRASIL, 1971).

Além da limitação quanto ao tamanho da propriedade para a aquisição por pessoa natural ou jurídica estrangeira ou equiparada, existem outras regulamentações que afunilam ainda mais as restrições. Há uma importante restrição coletiva à totalidade de terras, em quantidade, que todos os estrangeiros possam ser proprietários em cada município, não podendo ultrapassar ¼ da área total, ou seja, 25% da circunscrição imobiliária municipal. Inclusive dentro desta fração não poderão os estrangeiros de mesma nacionalidade adquirirem propriedade equivalente a 40% destes 25%. Observa-se a Lei n. 5.709, de 07 de outubro de 1971, no art. 12:

Art. 12 - A soma das áreas rurais pertencentes a pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, não poderá ultrapassar a um quarto da superfície dos Municípios onde se situem, comprovada por certidão do Registro de Imóveis, com base no livro auxiliar de que trata o art. 10.

§ 1º - As pessoas da mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias, em cada Município, de mais de 40% (quarenta por cento) do limite fixado neste artigo.

§ 2º - Ficam excluídas das restrições deste artigo as aquisições de áreas rurais:

I - inferiores a 3 (três) módulos;

II - que tiverem sido objeto de compra e venda, de promessa de compra e venda, de cessão ou de promessa de cessão, mediante escritura pública ou instrumento particular devidamente protocolado no Registro competente, e que tiverem sido cadastradas no INCRA em nome do promitente comprador, antes de 10 de março de 1969;

III - quando o adquirente tiver filho brasileiro ou for casado com pessoa brasileira sob o regime de comunhão de bens.

§ 3º - O Presidente da República poderá, mediante decreto, autorizar a aquisição além dos limites fixados neste artigo, quando se tratar de imóvel rural vinculado a projetos julgados prioritários em face dos planos de desenvolvimento do País. (BRASIL, 1971)

Dentro do mesmo município somente a área equivalente até 25% pode ser ocupada por pessoas naturais ou pessoas jurídicas estrangeiras ou equiparadas, e, dentro desta fração ainda se limitando a 40% para estrangeiros da mesma nacionalidade. A limitação posta foi ofertada com o escopo de evitar a criação de um novo Estado estrangeiro, por um só povo em imóvel rural brasileiro.

A regulação e controle desta norma se dá com o auxílio dos Cartórios, denominados tecnicamente por Serventias Extrajudiciais. O primeiro controle é feito na aquisição pelo Tabelionato de Notas, serventia responsável pela lavratura da escritura pública.

Neste caso o legislador teve o cuidado em disciplinar a forma do contrato que o estrangeiro poderá adquirir seu imóvel rural, sendo da essência do ato a forma pública, ou seja, escritura lavrada nas notas de um tabelião público, vedando por completo a transação por instrumento particular, nos termos da Lei n. 5.709/1971, no art. 8º, sob pena de nulidade da do ato, ou seja, da compra. (BRASIL, 1971).

Desde logo a Lei vinculou o tabelião de notas à participação do ato de aquisição do imóvel rural por estrangeiro para que ele possa controlar a observância dos requisitos legais de aquisição de imóvel rural por estrangeiro.

Ato contínuo, o legislador determinou a criação de um livro auxiliar no Serviço de Registro de Imóveis para que seja feito o registro de imóveis rurais adquiridos por estrangeiros, sem prejuízo do registro comum do imóvel, evidentemente, feito no livro de registro geral, como disciplina a Lei n. 5.709/1971, no art. 10:

Art. 10 - Os Cartórios de Registro de Imóveis manterão cadastro especial, em livro auxiliar, das aquisições de terras rurais por pessoas estrangeiras, físicas e jurídicas, no qual deverá constar:

I - menção do documento de identidade das partes contratantes ou dos respectivos atos de constituição, se pessoas jurídicas;

II - memorial descritivo do imóvel, com área, características, limites e confrontações; e

III - transcrição da autorização do órgão competente, quando for o caso.
(BRASIL, 1971)

Assim, através da escrituração deste livro, com o concomitante tratamento de seus dados, o oficial de registro de imóveis analisará, fiscalizará e respeitará o percentual autorizado pela lei de regência.

Continuamente, criou-se a obrigação para que oficial de registro de imóveis envie trimestralmente à Corregedoria-Geral da Justiça de seu Estado, ao INCRA e ao Ministério da Agricultura, as informações relativas à escrituração do livro em voga, sob pena de perda de sua função pública, nos termos da Lei n. 5.709/1971, no art. 11º, *caput* (BRASIL, 1971), e, também, no Decreto 74.965/1974, no art. 16º (BRASIL, 1974).

Ainda neste diapasão, caso o imóvel adquirido pelo estrangeiro esteja localizado em área de segurança nacional, além das exigências anteriormente citadas, também serão enviadas as informações trimestralmente para a Secretaria-Geral do Conselho de Segurança, órgão interno da Presidência da República.

Desde logo, na busca da eficácia da legislação em comento, foram instituídos tipos penais aos delegatários do serviço extrajudicial, no caso de descumprimento destas restrições. No que tange à aquisição de imóvel rural por estrangeiro, responderão civilmente pelos danos que causarem ao contratante, sem prejuízo da responsabilidade criminal por prevaricação ou falsidade ideológica, ficando ainda, o vendedor obrigado a restituir ao adquirente o preço do imóvel, ou, as quantias recebidas pelo pagamento.

Logo, demonstrou-se o cuidado do Estado em tutelar e regulamentar a aquisição de imóvel rural por estrangeiro, tendo como premissa básica a segurança nacional.

Noutro giro, aos 7 dias do mês de abril do ano de 2020, foi publicada no Diário Oficial da União a Lei n. 13.986, apelidada de Lei do Agronegócio, que foi originada da conversão da Medida Provisória n. 897, de 1º de outubro de 2019 (PLV 30/2019), que é um avanço ao fomento desta atividade econômica, que contribui com grande parcela da geração de riqueza e empregos no país. A Lei do Agronegócio alterou a Lei n. 5.709/ 1971, em seu art. 1º, e em especial modificou o §2º, I, e acrescentou os incisos II e III:

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

§ 1º - Fica, todavia, sujeita ao regime estabelecido por esta Lei a pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior.

~~§ 2º As restrições estabelecidas nesta lei não se aplicam aos casos de transmissão *causa mortis*~~

~~§ 2º As restrições estabelecidas nesta Lei não se aplicam aos casos de sucessão legítima, ressalvado o disposto no art. 7º. [\(Redação dada pela Lei nº 6.572, de 30/09/78\)](#)~~

§ 2º As restrições estabelecidas nesta Lei não se aplicam: [\(Redação dada pela Lei nº 13.986, de 2020\)](#)

I - aos casos de sucessão legítima, ressalvado o disposto no art. 7º desta Lei; [\(Incluído pela Lei nº 13.986, de 2020\)](#).

II - às hipóteses de constituição de garantia real, inclusive a transmissão da propriedade fiduciária em favor de pessoa jurídica, nacional ou estrangeira; [\(Incluído pela Lei nº 13.986, de 2020\)](#).

III - aos casos de recebimento de imóvel em liquidação de transação com pessoa jurídica, nacional ou estrangeira, ou pessoa jurídica nacional da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e que residam ou tenham sede no exterior, por meio de realização de garantia real, de dação em pagamento ou de qualquer outra forma. [\(Incluído pela Lei nº 13.986, de 2020\)](#). (BRASIL, 1971) (grifo meu)

Esta alteração legislativa foi de extrema relevância e teve intuito de ampliar o mercado de crédito privado para o agronegócio brasileiro, aprimorando o ambiente de concessão de créditos com o fomento da entrada de capital estrangeiro no Brasil e a todo custo tentando garantir a segurança dessas operações.

Logo, tentou-se criar um ambiente de investimento seguro para os credores internacionais, entretanto a Lei acabou por mitigar a segurança nacional ao incluir a alteração da lei de aquisição de imóvel rural por estrangeiro nas disposições finais da Lei do Agronegócio.

Na referida inclusão, em especial o inciso II, assevera que o bem imóvel rural poderá ser dado em garantia real (hipoteca, alienação fiduciária, etc) em favor de pessoa jurídica nacional equiparada ou estrangeira, e, neste caso, não se aplicarão todas as restrições da

legislação que exaustivamente citamos neste artigo, ou seja, se o proprietário der seu imóvel rural em garantia a uma pessoa jurídica nacional equiparada ou estrangeira, não necessariamente incidirão, neste negócio jurídico, as restrições da lei de aquisição de imóvel rural por estrangeiro.

Aclarando ainda mais a situação, o inciso III do §2º do art. 1º da Lei n. 5.709/1971, diz que caso qualquer pessoa jurídica estrangeira⁷ que não receba seu crédito, poderá solicitar o imóvel rural que garante a operação para si em liquidação de transação, garantia real, dação em pagamento ou qualquer outra forma de satisfazer seu contrato, assim, essa transação não sofrerá as restrições de aquisição de imóvel rural por estrangeiro.

Enfim, com fito de fomentar o mercado de crédito do agronegócio, tornando-o mais seguro e célere para o proprietário e para o investidor, garantindo suas operações de crédito, o legislador acabou criando um “cobertor curto”, que ora cobre o pé, ora cobre a cabeça – mas nunca os dois ao mesmo tempo, quando se observa a operação pela óptica da segurança e soberania nacionais.

Consequentemente, criou-se um ambiente que facilita e possibilita a burla das restrições de aquisição de imóvel rural por estrangeiro impostas pelo legislador, uma vez que a pessoa jurídica estrangeira, por vias oblíquas, pode se utilizar de pessoas jurídicas de qualquer natureza, para que possa adquirir imóveis rurais sem o referendo dos órgãos regulatórios.

Ora, basta o estrangeiro interessado em adquirir imóvel rural no Brasil constituir uma pessoa jurídica nacional ou estrangeira, autorizada a funcionar no Brasil, e simular um empréstimo através de um título de crédito (nota promissória, cédula rural, cheque, *Warrant*, duplicata mercantil, etc.), com o seu inadimplemento simulado, executá-lo judicialmente, e/ou, até mesmo, fazer “um acordo” com o credor e receber o imóvel em dação em pagamento por escritura pública, caso em que este negócio imobiliário não estará submetido às restrições da lei de aquisição de imóvel rural por estrangeiro.

⁷ Pessoa jurídica, nacional ou estrangeira, ou pessoa jurídica nacional da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e que residam ou tenham sede no exterior.

Reafirma-se que, apenas trocando a modalidade contratual de compra e venda pela modalidade de confissão de dívida com dação em pagamento, desde que haja contido neste negócio uma garantia real, poderá ser lavrada a “venda” por escritura pública e não mais será necessário o requerimento de aprovação de projeto de utilização de imóvel rural ao INCRA, Ministério da Agricultura, Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional e até mesmo ao Congresso Nacional.

Por mais que o tabelião ou o oficial de registro percebam a transação, possivelmente fraudulenta, prevalecerá a declaração da parte, e, após o ato da aquisição de imóvel rural por pessoa jurídica estrangeira ou equiparada, seja materializado por escritura pública devidamente lavrada e registrada, a sua desconstituição somente se dará por decisão motivada em processo judicial, garantido o contraditório e a ampla defesa, podendo ou não culminar numa declaração de nulidade.

Por fim, essa hipótese de burla às restrições à aquisição de imóvel rural por estrangeiro fragilizou a Lei n. 5.709/1971 neste aspecto, tornando-a vulnerável a fraudes e relativamente ineficaz na sua prevenção.

3- CONCLUSÃO

O legislador durante a Ditadura Militar criou restrições à aquisição de imóvel rural por estrangeiro, tutelando a segurança e a soberania nacionais; assim, desenvolveu-se um arcabouço normativo restritivo sobre o tema, com leis, decretos, parecer da AGU, instruções normativas, manuais etc.

Com o intento de criar mecanismos regulatórios e preventivos para a entrada de capital estrangeiro, e para manter a regulação à titularidade de terras rurais no Brasil, e, por outro lado, tentando fomentar o desenvolvimento de uma parcela substancial da economia, criou-se regras de exceção às restrições expressas na Lei n. 5.709/1971 com o objetivo de assegurar a escalada ao crédito rural estrangeiro e tentando criar um ambiente de segurança propício aos negócios, por meio das garantias reais creditícias gravadas em imóveis rurais.

Infelizmente acabou-se por criar uma hipótese de burla ao ordenamento como um todo, através da possibilidade de subterfúgio da lei em voga, com a utilização de negócio jurídico simulado, alterando simplesmente a modalidade contratual ou com a simulação de execução de crédito não adimplido, podendo até mesmo essa situação ser chancelada pelo próprio poder judiciário, em liquidação forçada.

Essa mitigação às restrições da lei de aquisição de imóvel rural por estrangeiro deixou uma lacuna na segurança pública nacional permitindo aos estrangeiros a exploração dessa vulnerabilidade para violar a norma posta, e conseqüentemente causar danos à segurança pública, tanto na aquisição de imóvel rural sem a devida regulação estatal, quanto pela entrada de capital estrangeiro no Brasil, fragilizando e influenciando diretamente a soberania nacional.

Por derradeiro, criou-se uma situação de impasse entre o desenvolvimento de parcela substancial da economia e a segurança e soberania nacionais, o que deve ser ponderado e discutido em estudos adicionais sobre a matéria.

REFERÊNCIAS

A presença Militar da China na América Latina. *Latinoamerica21*, sítio oficial da revista *Latinoamerica21*, 2021. Disponível em: <https://latinoamerica21.com/br/a-presenca-militar-da-china-na-america-latina/>. Acesso em: 19/12/2022.

BRASIL. Instrução Normativa, n. 94, de 17 de dezembro de 2018. Dispõe sobre a aquisição e o arrendamento de imóvel rural por pessoa natural estrangeira residente no País, pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil e pessoa jurídica brasileira equiparada à estrangeira e dá outras providências. 2018.

BRASIL. Constituição da República de 05 de Outubro de 1988. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 05 de Outubro de 1988.

BRASIL. Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 26 novembro. 1974.

BRASIL. Lei Federal nº 5.709, de 07 de outubro de 1971. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 07 outubro. 1971.

CHAVES, Carlos Fernando Brasil e outro. *Tabelionato de notas e o notário perfeito*. 7ª Edição.

São Paulo: Saraiva, 2013.

INCRA, Sistema Nacional de Cadastro Rural, Índices básicos de 2013, https://antigo.incra.gov.br/media/docs/indices_basicos_2013_por_municipio.pdf, 2013, acesso em: 04/05/2021.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros Públicos – Teoria e Prática*. 2ª Edição. São Paulo: Método, 2011.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, Autorização de Residência, <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/migracoes/autorizacao-de-residencia#:~:text=A%20autoriza%C3%A7%C3%A3o%20de%20resid%C3%Aancia%20%C3%A9,Decreto%209.199%2C%20de%2020%20de>, 2021, acesso em: 04/05/2021.

MÓDULO DE EXPLORAÇÃO INDEFINIDA – MEI, Portal do Governo Brasileiro, sítio oficial do: INCRA - Instituto Nacional de Reforma Agrária, Disponível em: <https://antigo.incra.gov.br/pt/modulo-exploracao-indefinida.html#:~:text=O%20M%C3%B3dulo%20de%20Explora%C3%A7%C3%A3o%20indefinida,im%C3%B3vel%20com%20explora%C3%A7%C3%A3o%20n%C3%A3o%20definida.&text=A%20dimens%C3%A3o%20do%20MEI%20varia,de%20localiza%C3%A7%C3%A3o%20do%20im%C3%B3vel%20rural>. Acesso em 02/05/2021.

NALINI, José Renato. Ética e Deontologia do Notário e Registrador. <http://posunificado.aeduvirtual.com.br/mod/multimediaroomtwo/view.php?id=1118>
Aquisição de terras por estrangeiros, Portal do Governo Brasileiro, Sítio oficial: Colonização e Reforma Agrária. Disponível em: <https://antigo.incra.gov.br/pt/aquisicao-terras-estrangeiros.html>. Acesso em: 06/05/2021.

STF. Notícias STF, sítio oficial do Supremo Tribunal Federal, 2013 Suspenso parecer sobre aquisição de imóveis rurais por estrangeiros.. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=325142>. Acesso em: 01/05/2021.