

LEI 5.709/71: DESTINATÁRIOS E OBJETO

LAW 5.709/71: RECIPIENTS AND OBJECT

Manoel Jorge Matos Junior¹

RESUMO

Nos dias de hoje, a lei 5.709/71 é responsável por regular a “*Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro Residente no País ou Pessoa Jurídica Estrangeira Autorizada a Funcionar no Brasil, e dá outras Providências*”. No entanto, sua aplicação, por causar restrição à aquisição de imóveis rurais, cada vez mais valorizados e disputados no mundo globalizado, principalmente em terras férteis como as existentes no Brasil, causa divergência na sua aplicação naquilo que deveria ser pacífico, ou seja, à quem é aplicável e em que ela é aplicável. Desta forma, veremos as divergências no âmbito de abrangência da citada lei.

PALAVRAS CHAVE: Estrangeiro; imóvel rural; Lei 5.709/71.

ABSTRACT

Nowadays, Law 5,709/71 is the law that regulates the Acquisition of Rural Property by a Foreigner residing in the Country or a Foreign Legal Entity Authorized to Operate in Brazil, and provides other measures. However, its application, as it restricts the acquisition of rural properties, which are increasingly valued and disputed in the globalized world, especially in fertile lands such as those existing in Brazil, causes divergence in its application in what should be peaceful, that is, to whom is applicable and where it is applicable. In this way, we will see the divergences within the scope of the aforementioned law.

KEY WORDS: Foreigner; rural property; Law 5.709/71.

1. INTRODUÇÃO

A aquisição de imóvel rural por estrangeiro possui várias peculiaridades, requisitos e restrições, devendo observar inúmeros regramentos, como obtenção de autorizações específicas, limitação de área, nacionalidade do adquirente, percentual de nacionalidades já

¹ Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais; Mestre em Direito Privado pela Universidade FUMEC (2020-2021); Pós Graduado/especialista em Direito Constitucional - FEAD (2017); Pós Graduado/especialista em Direito Privado - UCAM (2012); Pós Graduado/especialista em Direito Público - Faculdade Milton Campos (2011); Graduado em Direito pela Universidade FUMEC (2008). Email: manoeljorgemj@hotmail.com

existentes na região, registro em livro específico no Registro de Imóveis, dentre outras situações.

No entanto, o “problema” começa muito antes dos procedimentos administrativos específicos, vez que atualmente até a abrangência da lei encontra divergência, causando dúvidas quanto aos sujeitos atingidos bem como ao seu objeto.

Assim, torna-se necessário definir com clareza seu âmbito de aplicação, ou seja, o que considera-se imóvel rural e quem é aquele sujeito considerado estrangeiro.

Importante ressaltar, que atualmente esses requisitos, restrições e peculiaridades estão disciplinados em diversas normas, como na Lei n. 5.709/71; Decreto regulamentador n. 74.965/74; Constituição Federal de 1988 – art. 190 e art. 20, § 2º; Instrução Normativa Incra n. 88/2017, nas quais serão utilizadas como base deste artigo.

2. IMÓVEL RURAL

Muito se discute sobre a origem do regime que disciplina os terrenos rurais, alguns citando a existência de indícios nas terras das chamadas sesmarias, já outros apontam uma total falta de regulamentação, sendo que somente no ano de 1850 surgiu o primeiro diploma de terras, a Lei 601 de 18/09/1850. (RIZZARDO, 2022)

Desta forma, apesar de citações tímidas nas constituições brasileiras anteriores, foi o Estatuto da Terra (lei 4504/64), a norma que consolidou a importância do âmbito rural.

Superada a premissa sobre o ponto de partida legislativo, surge a primeira indagação: O que pode ser considerado imóvel rural?

Comumente as pessoas respondem, até mesmo de forma intuitiva, que imóvel rural é aquele localizado fora do perímetro urbano. Esta premissa não está errada, mas também não se encontra completamente correta. Isso ocorre, devido ao fato de que a definição do imóvel rural não se dá apenas com a localização, pois existem outros critérios.

A legislação brasileira, até pela grande quantidade de leis, por vezes conflitantes e contraditórias, gera uma certa confusão em determinados conceitos e definições, fato este

abordado pelo saudoso jurista Luiz Flávio Gomes, que denominava tal situação de hipertrofia legislativa. (GOMES, 2009).

Assim, a legislação apresenta critérios diversos para definição do que se entende por imóvel rural, sendo que por vezes se utiliza do critério da localização ou geográfico, e por outras pelo critério da destinação.

Desta forma, adotando-se o critério da localização ou geográfico, o entendimento é simples: imóvel rural é aquele que se encontra fora da zona urbana.

Já quando é adotado o critério da destinação, a localização não importa, vez que será considerado imóvel rural se a sua destinação econômica for “rural/agrária” mesmo localizado em área urbana.

Como dito, este assunto é polêmico, pois algumas legislações utilizam o critério da localização e outras da destinação econômica. Assim, vejamos a vasta legislação sobre o tema, sendo imprescindível a transcrição dos artigos para demonstrar a variedade na adoção dos critérios.

O Código Tributário Nacional, em seu artigo 29, referente ao Imposto Territorial Rural, utiliza do critério da localização quando trata do ITR:

*Art. 29. O imposto, de competência da União, sobre a propriedade territorial rural tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localização **fora da zona urbana do Município.** (grifo nosso)*

Da mesma forma, ao tratar do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU no art. 32, o Código Tributário Nacional adota o critério da localização:

*Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, **localizado na zona urbana do Município.** (grifo nosso)*

Por sua vez, a lei do Imposto Territorial Rural, Lei nº 9393/96 menciona o critério da localização:

Art. 1º O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, de apuração anual, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado **fora da zona urbana** do município, em 1º de janeiro de cada ano. *(grifo nosso)*

A Constituição Federal de 1988, quando trata da usucapião rural, prevista no art.191, também utiliza o critério localização:

Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, **em zona rural**, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade. *(grifo nosso)*

De forma diversa, agora adotando o fundamento do critério da destinação, o decreto-lei 57/66 dispõe:

Art 15. O disposto no [art. 32 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966](#), não abrange o imóvel de que, comprovadamente, **seja utilizado em exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agro-industrial**, incidindo assim, sobre o mesmo, o ITR e demais tributos com o mesmo cobrados. *(grifo nosso)*

A Lei nº 4.504, de 1964 (Estatuto da Terra), e a Lei nº 8.629, de 25/02/1993 (Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária), definem "imóvel rural" como sendo o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial. Senão vejamos:

L 4.504/64 Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se:

*I - "Imóvel Rural", o prédio rústico, de área contínua **qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial**, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada; (grifo nosso)*

L 8629/93 Art. 4º Para os efeitos desta lei, conceituam-se:

I- Imóvel Rural - o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial; (grifo nosso)

Assim, percebe-se as várias contradições legislativas sobre o que seria considerado imóvel rural. Em razão desta controvérsia, a questão chegou aos Tribunais Superiores, sendo que o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Resp 1112646/SP, definiu o critério destinação econômica para definição de imóvel rural:

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.

(REsp 1112646/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/08/2009, DJe 28/08/2009) (grifo nosso)

No inteiro teor do acórdão, foi mencionado que o art. 32, § 1º, do CTN adota o critério da localização do imóvel e considera urbana a área definida na lei municipal, desde que observadas pelo menos duas das melhorias listadas em seus incisos. Ademais, considera-se também nessa situação o imóvel localizado em área de expansão urbana, constante de loteamento aprovado, nos termos do § 2º, do mesmo dispositivo. Ocorre que o critério espacial do art. 32 do CTN não é o único a ser considerado. O Decreto Lei 57/1966, recepcionado pela atual Constituição como lei complementar, assim como o próprio CTN, acrescentou o critério da destinação do imóvel, para delimitação das competências municipal (IPTU) e federal (ITR).

Nesse mesmo aspecto, o acórdão de lavra da Ministra Denise Arruda, deixa nítido a posição da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça que esclarece quanto a classificação do imóvel como rural ou urbano independe de sua localização na respectiva zona, mas sim da forma de vocação econômica, em outras palavras, é que um imóvel ainda que esteja situado sob uma zona urbana, pode ter natureza rural em face a sua destinação. Vejamos:

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 (AR 3971/GO, Primeira Seção, DJ de 07/05/2010).

Assim, percebe-se que o critério da localização existente no Código Tributário Nacional, foi revogado antes mesmo de entrar em vigor, prevalecendo o critério destinação conforme definido no seguinte acórdão:

*TRIBUTÁRIO. IPTU. ITR. FATO GERADOR. IMÓVEL SITUADO NA ZONA URBANA. LOCALIZAÇÃO. DESTINAÇÃO. CTN, ART. 32. DECRETO-LEI N. 57/66. VIGÊNCIA. 1. Ao ser promulgado, o Código Tributário Nacional valeu-se do critério topográfico para delimitar o fato gerador do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR): se o imóvel estivesse situado na zona urbana, incidiria o IPTU; se na zona rural, incidiria o ITR. 2. **Antes mesmo da entrada em vigor do CTN, o Decreto-Lei nº 57/66 alterou esse critério, estabelecendo estarem sujeitos à incidência do ITR os imóveis situados na zona rural quando utilizados em exploração vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial.** 3. A jurisprudência reconheceu validade ao DL 57/66, o qual, assim como o CTN, passou a ter o status de lei complementar em face da superveniente Constituição de 1967. **Assim, o critério topográfico previsto no art. 32 do CTN deve ser analisado em face do comando do art. 15 do DL 57/66, de modo que não incide o IPTU quando o imóvel situado na zona urbana receber quaisquer das destinações previstas nesse diploma legal.** 4. Recurso especial provido. (REsp 492.869/PR, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15/02/2005, DJ 07/03/2005)*

Desta forma, percebe-se que o Superior Tribunal de Justiça deu prevalência ao critério destinação, corroborando com a previsão do Estatuto da Terra, que rege o direito agrário, que também considera o critério destinação, portanto, este é o critério que deverá ser adotado para analisar a possibilidade de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros.

Assim, o critério utilizado para a identificação é atrelado à sua destinação, fato este que deverá ser averiguado por alguns dados objetivos, que normalmente constam da matrícula do imóvel. Caso não conste a referida classificação ou esteja desatualizada, é possível exigir do interessado que apresente certidão expedida pela Prefeitura ou do INCRA, informando a natureza do imóvel com a posterior averbação da informação.

Superada a definição de imóvel rural, sendo adotado o critério da destinação, agora se torna necessário definir quem é o estrangeiro.

3. ESTRANGEIRO

Primeiramente, apesar da Constituição Federal conter algumas restrições para brasileiros, natos ou naturalizados, aqui será tratado apenas o estrangeiro, vez que se trata de artigo acadêmico direcionado a determinada questão específica.

Assim, por exclusão, poder-se-ia pensar que estrangeiro é todo aquele que não seja brasileiro nato ou naturalizado.

Como visto, a lei visa regular a aquisição por pessoas físicas residentes no país e pessoas jurídicas autorizadas a funcionar no Brasil, de forma que, diante de uma interpretação *a contrario sensu*, à primeira vista, ficam totalmente excluídos o estrangeiro não residente e a pessoa jurídica não autorizada a funcionar no país.

Baseado nessa premissa, é necessário definir quem é o estrangeiro residente que a lei faz menção.

A questão de residência do estrangeiro (imigrante) é tratada na Lei da Migração, **nº 13.445, de 24 de maio de 2017** e regulamentada pelo **Decreto Nº 9.199, de 20 de novembro de 2017**. Assim, somente o estrangeiro residente poderá adquirir imóveis rurais, desde que observando as limitações, sendo que esta situação de residente deve ser comprovada.

Importante ressaltar uma exceção decorrente de dispositivo constitucional. Sabemos que o cidadão português é estrangeiro como qualquer outro, mas a legislação lhe dá um tratamento privilegiado em algumas situações. Em relação aos portugueses, existe a possibilidade de reciprocidade de tratamento, conforme dispõe a Constituição Federal:

Art. 12. São brasileiros:

(...)

§ 1º 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 1994)

Esse benefício não é automático, o cidadão português deve obter o certificado de igualdade perante o Ministério da Justiça, conforme prevê o art. 15 do Tratado de Amizade (Decreto nº 3.927/2001). **Caso obtenha este benefício, ao portador do certificado de reciprocidade, não se aplicam as vedações previstas na lei 5.709/71, conforme dispõe o art. 9º, da Instrução Normativa 88/2017, do INCRA. Senão vejamos:**

Art. 9º A pessoa natural de nacionalidade portuguesa que pretender adquirir ou arrendar imóvel rural e que apresentar certificado de reciprocidade, nos termos do § 1º do art. 12 da Constituição Federal de 1988 e dos Decretos nºs. 3.927, de 19 de setembro de 2001, e o Decreto nº 70.391, de 12 de abril de 1972, não se submeterá às exigências da Lei nº 5.709, de 07 de outubro de 1971, do Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974, e desta Instrução Normativa (INCRA, 2017)

Assim, o estrangeiro, pessoa física, exceto os portugueses com reciprocidade, devem respeitar as restrições legalmente impostas.

Quanto às pessoas jurídicas, a restrição abrange as pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil, bem como as denominadas empresas equiparadas às estrangeiras (art.1º, §1º da Lei 5.709/71) que é 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.

A definição do que seria uma empresa nacional, encontra previsão no art. 60 do Decreto Lei nº2.627, de 26 de setembro de 1940, que trata das sociedades por ações, dispondo do seguinte modo:

Art. 60. São nacionais as sociedades organizadas na conformidade da lei brasileira e que têm no país a sede de sua administração.

Parágrafo único. Quando a lei exigir que todos os acionistas ou certo número deles sejam brasileiros, as ações da companhia ou sociedade anônima revestirão a forma nominativa. Na sede da sociedade ficará arquivada uma cópia autêntica do documento comprobatório da nacionalidade.

Importante ressaltar, que a Lei 6.404/76, que trata das sociedades por ações, não revogou o dispositivo, conforme é possível extrair do art. 300, que expressamente determinou a manutenção dos artigos do decreto citado.

Com fundamento nestes dispositivos, entendia-se que a empresa estrangeira era aquela que não era organizada conforme a lei brasileira e que não tinha sede da administração no país, em uma interpretação *a contrario sensu* do artigo citado.

No entanto, a Constituição de 1969, trazia restrição específica sobre imóvel rural, dispondo que a lei poderia impor restrições, inclusive para brasileiros. Senão vejamos:

Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

§ 34. A lei disporá sobre a aquisição da propriedade rural por brasileiro e estrangeiro residente no País, assim com por pessoa natural ou jurídica, estabelecendo condições, restrições, limitações e demais exigências, para a defesa da integridade do território, a segurança do Estado e justa distribuição da propriedade.

Posto isso, como o artigo era claro ao mencionar que a lei poderia impor restrições, inclusive para brasileiros, quando da edição da lei 5.709/71 e sua posterior promulgação, não houve nenhum questionamento, já que a própria Constituição Federal dava ao legislador esse poder de restrição.

Posteriormente, com a promulgação da Constituição de 1988, o parâmetro normativo foi alterado, já que diante de uma nova Constituição tornou-se necessário observar um novo filtro normativo, para saber se as legislações anteriores sofreram a chamada recepção ou não recepção.

Neste sentido:

Recepção é o ato através do qual uma nova Constituição recebe, aceita, mantém a validade das leis infraconstitucionais anteriores com ela compatíveis. Quando uma Constituição é substituída por outra, não se faz necessário reescrever toda a legislação infraconstitucional (até porque tal tarefa seria impossível). Por essa razão, as leis anteriores à Constituição permanecerão válidas e vigentes, por força do fenômeno ora em estudo. (NUNES JR, 2019)

Desta forma, o novo parâmetro de controle de recepção passou a ser os artigos 171 e 190 da Constituição de 1988, que tratavam, respectivamente, das empresas Brasileiras e aquisição de imóveis rurais:

Art. 171. São consideradas: [\(Revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995\)](#)

I - empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País; [\(Revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995\)](#)

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. [\(Revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995\)](#)

§ 1º - A lei poderá, em relação à empresa brasileira de capital nacional: [\(Revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995\)](#)

I - conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País; [\(Revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995\)](#)

II - estabelecer, sempre que considerar um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico nacional, entre outras condições e requisitos: [\(Revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995\)](#)

a) a exigência de que o controle referido no inciso II do "caput" se estenda às atividades tecnológicas da empresa, assim entendido o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para desenvolver ou absorver tecnologia; [\(Revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995\)](#)

b) percentuais de participação, no capital, de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de direito público interno. [\(Revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995\)](#)

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

Art. 190. A lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional.

Da leitura dos artigos, percebe-se que a nova constituição estabeleceu uma distinção entre empresa brasileira e a empresa brasileira de capital nacional, ou seja, seria empresa

estrangeira somente aquela que não preenchesse os requisitos do art. 171. Já o artigo 190, agora não tratava de restrições para os brasileiros, sejam pessoas físicas ou jurídicas, mas somente para os estrangeiros.

Desta forma, parte da doutrina sustentou a não recepção do §1º do artigo 1º da lei 5.709/71, vez que trata de uma restrição que não mais tinha embasamento constitucional, e assim a restrição direcionada às empresas equiparadas não poderia perdurar. Inclusive, tal posicionamento foi adotado no parecer da Advocacia-Geral da União - GQ-22/94.

Posteriormente, o artigo 171 da CF/1988 foi revogado pela Emenda Constitucional nº 6 de 1995, o que causou nova discussão sobre o assunto, pois se o artigo da Lei 5.709/71 não havia sido recepcionado baseado no artigo 171, agora com a sua exclusão do mundo jurídico seria possível a repristinação, e como consequência a volta da restrição às empresas brasileiras equiparadas a estrangeiras. No entanto, a referida repristinação foi afastada em novo parecer da AGU - GQ-181/97.

A conclusão foi óbvia, uma vez que o efeito repristinatório é aquele pelo qual uma norma revogada volta a valer no caso de revogação da sua revogadora. Tal situação é afastada pelo art. 2.º, § 3.º, da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro.

Flávio Tartuce, entende como possível a repristinação em duas situações. A primeira delas é aquela em que o efeito repristinatório decorre da declaração de inconstitucionalidade da lei. A segunda, é o efeito repristinatório previsto pela própria norma jurídica. (TARTUCE, 2020)

Assim, se mostra acertada a decisão da AGU no parecer GQ-181/97.

Entretanto, sem nenhuma modificação legislativa, mas somente em razão de motivação política, em 2010, a AGU publicou o Parecer CGU-1/2008-RVJ que revogou os pareceres anteriores sobre o tema, e chegou à conclusão sobre a possibilidade de restrição da aquisição de imóveis rurais por pessoas jurídicas brasileiras controladas por estrangeiros, e que o §1º do art.1º da Lei 5709/71, foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988.

Primeiramente, percebe-se que a modificação foi unicamente política, conforme é possível extrair dos antecedentes publicados no corpo do parecer. Vejamos:

1. Foi realizada reunião na Casa Civil da Presidência da República, em 15.06.2007, que tinha como tema a aquisição de terras por estrangeiros e o objetivo de aperfeiçoar a legislação nacional sobre o assunto.
(...)

3. Nessa reunião, aventou-se a possibilidade de uma eventual revisão do PARECER Nº GQ -181 da Advocacia-Geral da União, de 1998, conduzir ao estabelecimento de limites e restrições à aquisição de terras - imóveis rurais - por empresas brasileiras, cuja maioria de seu capital social estivesse em mãos de estrangeiros não residentes no Brasil ou de empresas estrangeiras não sediadas no território nacional.

Dos trechos citados, percebe-se que mesmo existindo dois pareceres no sentido da não recepção do §1º do art. 1º da lei 5.709/71, ventilou-se uma forma de validar o artigo já declarado não recepcionado por parecer de órgão da União e aprovado pelo Presidente da República, vinculando assim a administração pública federal, nos termos do artigo 40 da Lei Complementar 73/1993.

No entanto, diante do novo parecer, a doutrina novamente voltou a debater o assunto, alguns sustentando que não seria possível a referida restrição, uma vez que quando a Constituição quis vedar a participação de empresas com capital estrangeiro, assim o fez expressamente, conforme é possível extrair claramente da leitura dos artigos 192; 199, §3º; e 222).

Art. 192. O **sistema financeiro nacional**, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, **inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro** nas instituições que o integram. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003](#)) ([Vide Lei nº 8.392, de 1991](#)) (grifo nosso)

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

(...)

§ 3º É **vedada a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros** na assistência à saúde no País, salvo nos casos previstos em lei. (grifo nosso)

Art. 222. A propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002](#))

§ 1º Em qualquer caso, **pelo menos setenta por cento do capital total e do capital votante das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens deverá pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos**, que exercerão obrigatoriamente a gestão das atividades e estabelecerão o conteúdo da programação. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002](#))

Portanto, quando a Constituição menciona em seu art. 190 que a lei regulará a aquisição de propriedade rural por estrangeiros, o legislador tinha um campo restrito para definir a limitação, qual seja, a limitação da aquisição de propriedade rural por estrangeiros, não tendo

margem para ampliar essa restrição para englobar empresas brasileiras equiparadas às estrangeiras, conforme prevê o dispositivo da Lei de 5.709/71.

Com esses argumentos, o §1º do art.1º da lei não teria sido recepcionado pela Constituição de 1988.

Lado outro, para os defensores da possibilidade de restrição às empresas brasileiras equiparadas a estrangeiras, baseiam-se na interpretação no sentido de que, quando a Constituição em seu art. 171 estabeleceu distinção entre a empresa brasileira e a brasileira de capital nacional, implicitamente determinou a possibilidade de tratamento não isonômico, e assim se torna plenamente viável a possibilidade do legislador infraconstitucional estabelecer restrições à empresa brasileira que não tenha capital nacional.

Deste modo, leis posteriores ou anteriores, compatíveis com tal orientação, qual seja, a redação originária do artigo 171 da Constituição de 1988, estão em plena consonância com o ordenamento jurídico, e como consequência, mesmo editadas sob a égide da Constituição de 1969, foram recepcionadas pelo ordenamento criado pela Constituição de 1988.

Com esse posicionamento doutrinário, a Lei 5.709, de 1971, e mais especificamente do § 1º de seu art.1º, não destoa do mandamento constitucional, pelo contrário, faz exatamente o que o constituinte determinou. Essa segunda corrente foi adotada pela AGU no Parecer nº LA 01, de 19 de agosto de 2010, que concluiu pela recepção do dispositivo legal.

No entanto, a discussão não acaba por aqui, vez que a interpretação da AGU ocorre apenas no âmbito do poder executivo, bem como na atuação de seus órgãos. Ademais, a discussão perdura também no poder legislativo, bem como no judiciário.

Toda essa divergência doutrinária e interpretativa, será analisada pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 342, proposta pela SOCIEDADE RURAL BRASILEIRA – SRB, que visa o reconhecimento da incompatibilidade material do tratamento diferenciado conferido pelo artigo 1º. §1º, da lei 5.709/1971 às empresas nacionais de capital estrangeiro com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2015).

A situação torna-se ainda mais controversa, considerando que o Ministro Alexandre de Moraes, atual integrante do Supremo Tribunal Federal, quando no exercício da advocacia privada, proferia pareceres jurídicos, sendo que um deles versou justamente sobre o tema em

questão, cujo texto encontra-se publicado na obra “Pareceres de Direito Público”, da Editora Atlas, de São Paulo, ano 2015. Senão, vejamos:

QUESITO 1 – O § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, regulamentado pelo Decreto federal nº 74.965, de 26 de novembro de 1974, foi recepcionado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, podendo, por conseguinte, ser aplicado nos termos do Parecer CGU/AGU nº 01/2008 RVJ, editado pela AGU, em 19 de agosto de 2010, e numerado como Parecer nº LA-01 da Advocacia Geral da União, aprovado pelo Presidente da República?

RESPOSTA: O § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, NÃO FOI RECEPCIONADO PELO TEXTO ORIGINAL DO ART. 171, INCISO I, DA Constituição da República Federativa do Brasil, em virtude do referido texto não mais permitir tratamentos diferenciados e discriminatórios entre empresas de capital nacional e de capital estrangeiro. Dessa forma, o citado artigo foi revogado de nosso ordenamento jurídico, deixando de ter vigência e eficácia, que não retornaram após a edição da EC nº 6, de 1995, uma vez que na legislação brasileira somente ocorre o fenômeno da repristinação quando houver expressa previsão legal, o que não ocorreu na presente hipótese. Em face disso, não é possível a aplicação do parecer CGU/AGU nº 01/2008 RVJ, editado pela AGU, em 19 de agosto de 2010, e numerado como Parecer nº LA-01 da Advocacia Geral da União, aprovado pelo Presidente da República por flagrante inconstitucionalidade, uma vez que a restauração da eficácia do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971 não ocorreu. (MORAES, 2015)

Já no âmbito do Poder Legislativo, a situação também passa por discussões, vez que tramita no Congresso Nacional o projeto de lei nº 2.963/2019, do Senador Irajá (PSD-TO), já aprovado pelo Senado Federal, que visa regulamentar o art. 190 da Constituição Federal e revoga a lei 5.709/71. Dentre os dispositivos aprovados, consta expressamente que as restrições da lei não se aplicam às empresas brasileiras de capital majoritariamente estrangeiro.

Art. 1º. Esta Lei regulamenta o art. 190 da Constituição Federal, altera o art. 1º da Lei nº. 4.131, de 3 de setembro de 1962, o art. 1º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 e o art. 6º da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996 e dá outras providências, com o objetivo de disciplinar a aquisição, todas as modalidades de posse, inclusive o arrendamento, e o cadastro de imóvel rural em todo o território nacional por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, sendo estas aquelas constituídas e estabelecidas fora do território nacional.

§ 1º As restrições estabelecidas nesta Lei não se aplicam aos casos de sucessão legítima, ressalvado o disposto no art. 9º.

§ 2º As restrições estabelecidas nesta Lei não se aplicam às pessoas jurídicas brasileiras, ainda que constituídas ou controladas direta ou indiretamente por

peças privadas, físicas ou jurídicas estrangeiras, ressalvado o disposto no art. 3º e a obrigatoriedade de fornecerem informações, nos termos de Regulamento, sobre a composição do seu capital social e nacionalidade dos sócios no cadastro ambiental rural e Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), anualmente e sempre que houver aquisição, alteração do controle societário, transformação da natureza societária e celebração de contrato de qualquer modalidade de posse. (grifo nosso) (BRASIL, 2019)

Portanto, em que pese a “definição” no âmbito do poder executivo, a discussão ainda está longe de acabar. Isso porque, conforme visto anteriormente, a modificação de entendimento se deu por questões políticas, o que torna possível uma nova interpretação a depender do chefe do poder executivo. Já no âmbito do poder judiciário, está pendente de julgamento uma Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (nº 342) visando a declaração da não recepção do §1º do artigo 1º da lei 5.709/71, sendo que, baseado em manifestações passadas, já é possível antever o voto de pelo menos 1 dos 11 Ministros nesse sentido.

No tocante ao poder legislativo, deve-se aguardar a votação do projeto na Câmara dos Deputados, já aprovado no Senado Federal, considerando ainda que, caso seja aprovado sem ressalvas, as empresas equiparadas a empresas estrangeiras poderão adquirir imóveis rurais sem as restrições ora existentes.

No entanto, em que pese a divergência doutrinária, tramitações de ações e projetos já citados, atualmente as vedações devem ser aplicadas às empresas brasileiras de capital estrangeiro em razão da presunção de constitucionalidade das leis, vez que o Supremo ainda não julgou a ADPF. Sendo assim, portanto, o destinatário da lei é o estrangeiro residente, exceto os portugueses com reciprocidade, e para as pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil e as consideradas equiparadas.

4. CONCLUSÃO

Durante determinado período já se defendeu que quando a lei fosse clara, não seria necessária a sua interpretação “*in claris cessat interpretatio*”, no entanto, tal entendimento foi superado, considerando que as vezes as palavras podiam não expressar corretamente a vontade do legislador.

Se a legislação causa problemas interpretativos inclusive quando se reputa clara, uma norma como a lei 5.709/71 causa grande celeuma, justamente porque seus conceitos e objeto baseiam-se em leis esparsas e tem fundamentos em constituições diversas.

Desta forma, percebe-se que já em seu primeiro artigo surge a controvérsia do que seja imóvel rural, vez que legislações que tratam do referido bem, utilizam critérios distintos, o que causa uma divergência de conceitos.

Quanto ao destinatário “estrangeiro residente” seja pessoa física ou jurídica, também percebe-se uma interessante divergência interpretativa, que ultrapassa a discussão acadêmica, pois com visto no decorrer do artigo, o embate ocorre em várias frentes: Doutrinariamente, com posições divergentes; administrativamente, diante da existência de pareceres vinculantes no âmbito do poder executivo, inclusive com mudança de posicionamento; Jurisdicional, vez que tramita no STF uma ADPF questionando a validade da norma e, como se já não fosse suficiente, ainda tramita no Congresso Nacional um projeto de lei visando alterar a legislação.

Posto isso, percebe-se que apesar de editada há mais de quarenta e quatro anos, até hoje não restaram pacificados alguns dos elementos mais basilares da lei 5.709/71, ou seja, a quem a lei se aplica e qual o seu objeto. E como demonstrado neste artigo, a discussão está longe de acabar, seja em razão daqueles que defendem a inaplicabilidade de restrição às empresas brasileiras equiparadas, fato este discutido na ADPF n. 342 e no projeto em tramitação, ou, para aqueles que entendem que a constituição previu a hipótese de proteção, impondo ao legislador a necessidade de restrição, caso seja aprovado o projeto citado, novas ADIs surgirão com fundamento na proteção da soberania nacional, dentre outros argumentos, reascendendo a discussão sobre um tema, agora em razão de novo parâmetro.

REFERÊNCIAS:

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 abr. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995**. Brasília, Presidência da República, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc06.htm#art3 Acesso em: 13 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. **Dispõe sobre as Sociedades por Ações**. Brasília, Presidência da República, 1976. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16404consol.htm Acesso em: 13 abr. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2627, de 26 de setembro de 1940. **Dispõe sobre as Sociedades por Ações**. Brasília, Presidência da República, 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2627.htm Acesso em: 13 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 342/DF – Distrito Federal**. Relator: Ministro Marco Aurélio. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4756470>. Acesso em: 13 abr. 2022.

GOMES, Luiz Flávio. *Hipertrofia Legislativa: 3,7 milhões de normas em 20 anos*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/77028/hipertrofia-legislativa--3-7-milhoes-de-normas-em-20-anos> Acesso em: 20 abr. 2022.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e reforma Agrária. Instrução Normativa nº 88, de 13/12/2017. Brasília, 2017. Disponível em: http://antigo.incra.gov.br/media/docs/cadastro-rural/IN_88.2017.pdf Acesso em: 20 abr. 2022.

MORAES, Alexandre de. *Pareceres de Direito Público*. São Paulo, Atlas, 2015.

NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

RIZZARDO, Arnaldo. *Direito do Agronegócio*. 6 ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

SILVESTRE, Irajá. **Projeto de Lei nº 2963, de 2019**. Regulamenta o art. 190 da Constituição Federal, altera o art. 1º da Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, o art. 1º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 e o art. 6º da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996 e dá outras providências. Brasília: Senado, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136853>. Acesso em: 20 abr. 2022.

Submetido em 09.05.2022
Aceito em 29.10.2022